



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE

DIPARTIMENTO DI SCIENZE DELLO STATO

Dottorato di ricerca in
Scienza politica e istituzioni in Europa XX ciclo

MODELLI DI UNIVERSITA' IN EUROPA E LA QUESTIONE
DELL'AUTONOMIA

Relatore Chiar.ma

Prof. Maria Grazia Maiorini

Candidato

Dott. Roberto Strippoli

Coordinatore Chiar.mo Prof. Raffaele Feola

MODELLI DI UNIVERSITA' IN EUROPA E LA QUESTIONE DELLA AUTONOMIA.

INTRODUZIONE

CAPITOLO PRIMO

Modelli di università nell'Europa dell'Ottocento.

1. Le origini delle Università in Europa.
2. Modelli di Università in Europa.
 - 2.1 Il modello humboldtiano.
 - 2.2 Il modello francese.
 - 2.3 Il modello inglese.
 - 2.4 Il caso italiano.

CAPITOLO SECONDO

L'Italia: dall'istituzione del Ministero della ricerca scientifica e tecnologica ad oggi.

Premessa

1. La legge "Ruberti" e l'Istituzione del Ministero della ricerca scientifica e tecnologica.
2. Le fonti dell'autonomia universitaria: la Costituzione.

2.1 L'università e la riforma del Titolo V della Costituzione.

2.2 Lo Statuto delle università.

2.2.1 L'organizzazione delle università negli statuti.

3 L'autonomia finanziaria delle università.

3.1 I regolamenti per l'amministrazione, la finanza e la contabilità delle università.

4 Gli altri regolamenti delle università.

5 L'autonomia e la gestione del personale nelle università.

6 L'autonomia della didattica nel sistema universitario italiano.

6.1 La prima autonomia didattica: la legge 341/1990.

6.2 La seconda autonomia didattica: il D. M. n. 509/99.

6.3 Le novità introdotte dal D.M. 270/04 (c.d. Riforma Moratti).

7. Valutazione ed autonomia nel sistema universitario italiano.

7.1 Gli organi della valutazione.

CAPITOLO TERZO

L'autonomia del sistema di istruzione superiore in Francia: dalla legge Faure alla legge sulle "libertà e le responsabilità dell'università" del 2007.

Premessa

1. Il sistema dell'insegnamento superiore in Francia.

1.1 Il sistema della ricerca.

1.2 L'istruzione superiore tra sistema "chiuso" e sistema "aperto".

2 L'autonomia del sistema di istruzione superiore francese: la legge n. 68-978 del 12 novembre 1968 (c. d. legge Faure).

3 La politica di contrattualizzazione e il "progetto d'istituzione", la legge n. 84-52 del 26 gennaio 1984.

4 La legge n. 1199 del 2007: tra maggiore autonomia e il rafforzamento del principio democratico.

4.1 Il rafforzamento del principio democratico. Lo Statuto e i Consigli: nuove regole

5 L'autonomia finanziaria del sistema di istruzione superiore in Francia.

6 Il personale docente: le "indennità contrattuali" degli anni novanta.

7 La centralità della valutazione nei sistemi di istruzione superiore, formazione e ricerca francesi.

8 Il Comitato Nazionale di Valutazione.

CAPITOLO QUARTO

Gli anni ottanta l'avvento del governo di Margaret Thatcher: un decennio di cambiamenti radicali nel sistema dell'istruzione secondaria in Gran Bretagna.

Premessa

1. Il sistema universitario inglese.
2. L'Universities Grants Committee: cenni storici e funzioni.

3. Lo sviluppo degli anni 80: il thatcherismo e la riduzione della spesa.
4. L'Education Reform Act del 1988.
5. Il sistema del finanziamento del sistema di istruzione superiore in Gran Bretagna.
6. La valutazione del sistema di istruzione superiore.

CONCLUSIONI

L'autonomia e l'internazionalizzazione

INTRODUZIONE

L'università è una delle istituzioni più singolari che la civiltà europea abbia saputo esprimere, al fine di provvedere alla formazione delle proprie classi dirigenti, alla preparazione di competenze professionali e tecniche di alto livello, e più in generale all'allargamento delle frontiere della conoscenza.

Per realizzare tali finalità, si sarebbero potute perseguire vie assai diverse da quella della trasmissione della conoscenza attraverso la produzione di conoscenza. Eppure il modello universitario emerso nel Medioevo a Bologna e a Parigi, si è affermato lungo le aspirazioni originarie e si è diffuso in tutte le società civili.

Questa ricerca si propone come oggetto di lavoro uno studio comparato dell'autonomia universitaria in Europa, prendendo come modelli particolari tre Stati membri (Gran Bretagna; Francia; Italia).

La questione che il mio studio si pone è quindi quella dell'applicazione dell'autonomia e quindi, del confine tra il potere dello stato e il potere delle università. Confine che non è ancora stato delimitato dalla legge soprattutto in Italia e in Francia. La ricerca vuole porre in evidenza una forte omogeneizzazione a livello europeo della spinta autonomista delle università stesse.

Inizialmente ho delineato i contorni del progetto che mi sono riproposto di portare a termine prendendo spunto, in primo luogo, dall'evoluzione storica della nascita delle università in Europa ed in particolare il loro rapporto con le diverse istituzioni politiche che si sono susseguite nel tempo: l'Impero, i Comuni, lo Stato, le Comunità europee ed

infine le Comunità Internazionali ed il largo contributo in vario modo che le università hanno apportato a queste stesse istituzioni.

Tale indagine è poi proseguita appunto con uno studio comparato, volto ad individuare le varie e diverse graduazioni di autonomia che le università hanno acquisito e raggiunto nei diversi paesi da me analizzati.

In particolare in Italia partendo dal 1989 anno di nascita del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica; del riconoscimento legale della personalità giuridica delle Università; del conferimento di autonomia organizzativa, finanziaria e contabile alle università; della previsione di statuti autonomi e della loro relativa attuazione; della attenuazione dei controlli ministeriale; per arrivare fino ai giorni nostri soffermando l'attenzione sulla valutazione, elemento fondamentale per la esistenza stessa dell'Università.

L'autonomia universitaria in Italia, ma allo stesso tempo anche in Europa, si sta accompagnando sempre di più alla maggiore responsabilizzazione dell'Ateneo per il modo in cui l'Ateneo stesso impiega le risorse, per la qualità della didattica e della ricerca.

L'università italiana è entrata nel nuovo millennio sotto il segno del cambiamento. Tuttavia, va subito precisato che la dinamica del cambiamento non segna il passaggio da uno stato di cose ad un altro differente, bensì assume un carattere processuale. Ciò perché i cambiamenti cui stiamo assistendo non solo non godono ancora di un consenso e una legittimazione diffusi, ma soprattutto perché sono ancora *in fieri*. Si osservano indubbiamente molte manifestazioni concrete di mutamento, che nel corso della tesi verranno trattati, ma data la loro recente realizzazione vanno trattati come indicatori di processi trasformativi in corso. In secondo luogo, il processo di cambiamento spinto

dall'autonomia universitaria non avviene in contesti "neutri". Il cambiamento che l'università italiana (ma anche quelle europee) stanno portando avanti, non è un processo meccanico fondato su dinamiche causa-effetto. Interessi, culture, strutture e pratiche pregresse istituzionalizzate e date per scontate, modellano e condizionano il processo, l'orientamento e i contenuti del cambiamento stesso. Non va infine dimenticato, che la riforma degli anni '90 è stata concepita e realizzata con un respiro organico e complessivo, ma anche lasciando un rilevante spazio per revisioni e aggiustamenti incrementali a fronte della valutazione delle sue realizzazioni pratiche, che a mio parere sembrano necessari.

Per quel che concerne il capitolo relativo alla Gran Bretagna ho analizzato quel fitto periodo di cambiamenti che si è avuto dalla fine degli anni settanta agli inizi degli anni novanta.

Il governo conservatore di Margaret Thatcher ha operato nel giro di 10 anni circa, delle modifiche integrali. Ha dapprima abolito l'UGC sostituendolo con l'*University Funding Council*. Ha svincolato i *polytechnics* e i maggiori college dal controllo delle amministrazioni locali e li ha elevati allo status giuridico delle università, il che ha permesso loro di avere propri organi di controllo e di gestire autonomamente le proprie finanze. Ha infine emanato una legge che abrogava gli incarichi permanenti nella carriera universitaria.

Mi sono pertanto soffermato sulle ripercussioni ed i risultati che questi cambiamenti radicali, introdotti dalla riforma Thatcheriana nell'istruzione post secondaria in Gran Bretagna, hanno causato ed originato.

Il sistema voluto dal governo conservatore ha creato delle università con una elevata autonomia sostantiva, ma si è contraddistinto per la scelta dello Stato di “tenersi fuori” dalle questioni amministrative e accademiche. Questo modello era stato costruito fino alla prima metà degli anni ottanta sulla fiducia tra Stato e università, tra collettività comunità accademica, fiducia che veniva espressa dalla presenza di un organismo intermedio, costituito principalmente di esponenti del mondo accademico, -*University Grants Committee (UGC)*- il cui compito era quello di distribuire con ampia discrezionalità una sovvenzione globale sulla base di piani quinquennali presentati dalle singole università. Il cosiddetto *block grant* proveniente dallo Stato e gestibile in piena autonomia senza particolari richieste di rendicontazione. La sostituzione dell’UGC, voluta proprio dal governo conservatore, con gli *Higher Education Funding Councils* rappresenta una netta inversione di rotta del sistema del governo del settore universitario britannico. Le università ricevono finanziamenti selettivi per la didattica e per la ricerca. È stato introdotto il cosiddetto *Research Assessment Exercise (RAE)* con il quale ogni quattro anni si effettua una valutazione delle qualità della ricerca che veicola il finanziamento verso le singole istituzioni. *Quality Assurance Agency* è l’agenzia governativa che valuta la qualità dell’insegnamento attraverso un processo di *audit* internazionale. Accountability e competitività sono state al centro delle recenti politiche britanniche. Le università sono state incoraggiate a diversificare le fonti del finanziamento e a reclutare studenti *only fees*, studenti cioè che non rientrano nella determinazione dei finanziamenti pubblici. Inoltre, nel 1998 per la prima volta sono state introdotte contribuzioni studentesche, *tuition fees*, per gli studenti a tempo

pieno. Tutti questi fattori hanno contribuito a determinare la “mercattizzazione” dell’istruzione superiore britannica.

La situazione delle università francesi è cambiata nel 1984, con la legge Savary, ovvero la legge sull’insegnamento superiore. Tale legge all’articolo 22 prevede che le università possono stabilire i loro statuti e loro strutture interne con la maggioranza dei due terzi dei membri del Consiglio di Amministrazione.

Il Ministro pertanto decreta gli Statuti ma non li crea. Il carattere centralizzato della gestione delle Università francesi presenta, da questo punto di vista, unicamente un carattere procedurale , dato che i loro statuti sono solo oggetto di trasmissione al Ministro della Pubblica Istruzione.

Il dibattito sulla autonomia delle università francesi, come del resto anche quello sulle università italiane, non riguarda la libertà accademica o scientifica, che è un principio sancito dalla Costituzione, ma la capacità gestionale delle università stesse. Ormai le università godono di una autonomia sia di carattere amministrativo, didattico e scientifico, sia finanziario. Ogni università ha una personalità giuridica e un bilancio proprio.

La legge Savary ha in definitiva creato un nuovo tipo di ente pubblico francese: le istituzioni pubbliche a carattere scientifico, culturale e professione.

Questi enti non sono soggetti ad un controllo finanziario a priori, ma soltanto ad un controllo a posteriori.

La questione che si pone è la stessa rilevata per l’università italiana, ovvero quella dei campi di applicazione dell’autonomia e quindi del confine del potere dello stato e del potere delle università. Questa frontiera, non è stata ancora ben fissata dalla legislazione, ciò ha portato a constatare che

da una decina di anni c'è stato in Francia come del resto anche in Italia, un movimento che ha portato verso una maggiore spinta autonomista delle università. La scelta fondamentale fatta in Francia a partire dal 1984 è stata quella di un insegnamento superiore di massa, mentre tradizionalmente, l'insegnamento superiore francese aveva una funzione sociale di produzione delle élite.

Infine la nuova legge n. 1199 del 2007 sulle *“libertà e le responsabilità delle università”* non tocca le fondamenta essenziali del sistema d'insegnamento superiore francese tracciate dalla legge Faure prima e da quella Savary dopo. Essa cerca di rinforzare innanzitutto la pluridisciplinarietà delle università, tramite la riforma delle modalità di organizzazione e del funzionamento dell'università stessa, favorendo una offerta di formazione nuova, di creare università dove ci sia una maggiore partecipazione di tutti le componenti partendo proprio dagli studenti, ma soprattutto essa riconosce, attraverso una spinta più autonomista, maggiori poteri al Presidente delle università. È tuttavia molto difficile poter tracciare lineamenti precisi di questa nuova riforma, voluta dal governo di centro destra ma auspicata da tutti, in quanto è troppo giovane per poter essere delineata in modo preciso e allo stesso tempo non è ancora possibile comprendere quali saranno gli effetti esatti sul sistema d'istruzione superiore in Francia.

Parte di questa ricerca è stata dedicata al rapporto tra la valutazione e l'autonomia. Particolare importanza, assume oggi a mio avviso il tema della valutazione, strumento fondamentale, attraverso il quale poter consolidare sempre di più una forma maggiore di autonomia per le università.

In questo sistema di autonomie, la rinuncia da parte dei governi nazionali ad un controllo ravvicinato e burocratico delle università induce eterogeneità e differenziazione istituzionale, quindi attività didattiche e di ricerca non uniformi per qualità, quantità e costi, tutto ciò può comportare dei rischi di degenerazione economica elevati dal momento che vengono meno le tradizionali protezioni finanziarie e di uniforme regolazione.

In queste condizioni il rafforzamento delle strutture di governo istituzionale e la promozione di moderni sistemi manageriali all'interno delle università, costituiscono una garanzia per i governi nazionali, poiché fanno da contrappeso alla nuova filosofia del "governo a distanza".

Tutto questo comporta altresì una crescita della concorrenza tra le università stesse. Incremento di concorrenza non solo tra università italiane, ma anche per quel fondamentale processo di internazionalizzazione dell'istruzione e della formazione, tra università europee.

Un aumento della concorrenza non deve tuttavia essere visto come fattore negativo, ma bensì come elemento di sfida, che consiste nel mantenere e rafforzare l'eccellenza in materia d'insegnamento e di ricerca, senza compromettere il livello di qualità offerto, garantendo allo stesso tempo, un accesso ampio, equo e democratico.

Esiste infatti, un consenso sulla necessità di aprire i sistemi di istruzione e formazione agli influssi di altre parti della società, a livello locale, nazionale e soprattutto internazionale.

Favorire l'ingresso all'interno delle università europee di studenti e ricercatori di paesi terzi è importante, poiché le università operano sempre di più in un ambiente globalizzato ed è utile per attirare e mantenere i migliori talenti di tutto il mondo.

Le attività delle università hanno sempre più spesso una importante irradiazione locale a livello economico, sociale e culturale, il che contribuisce a farne uno strumento allo stesso tempo di sviluppo regionale e di forte rafforzamento di coesione europea.

CAPITOLO PRIMO

Modelli di università nell'Europa dell'Ottocento.

1. Le origini delle università in Europa.

Nel marzo 2000 a Lisbona, il Consiglio europeo ha legittimato un nuovo potenziale ruolo “Universale delle Università”, giacché ha riconosciuto che l'Unione Europea si trova dinanzi ad una svolta epocale dovuta alla necessità di sviluppare una strategia adeguata alla crescita dell'economia “basata sulla conoscenza”¹. Una più attenta ed ampia apertura delle Università alla dimensione Europea ed internazionale rappresenta, pertanto, la strategia fondamentale per qualificarle ulteriormente dotandole di maggiore autonomia.

Nel quadro di una loro co-organizzazione progettuale Europea, effettuata in stretta collaborazione con i governi nazionali e con i governi dei territori, si viene così a rafforzare e valorizzare quel ruolo di istituzione-guida delle università per lo sviluppo della ricerca e della formazione e, più in generale, per la produzione della conoscenza.

Sul finire del XX secolo si è consolidata l'opinione, tuttora riconosciuta, che una società globale basata sull'informazione e sulla

¹ L'obiettivo indicato dal *Consiglio Europeo di Lisbona* del 23 e 24 Marzo 2000 è che l'Europa diventi “l'economia più competitiva e dinamica al mondo basata sulla conoscenza, capace di una crescita economica sostenibile con più posti di lavoro e più qualificati e con una maggiore coesione sociale”. Per raggiungere questo traguardo, il Consiglio ha individuato una serie di priorità anche nell'ambito dell'istruzione e della formazione, rilevando in particolare il ruolo fondamentale della formazione rispetto allo sviluppo dell'individuo (in modo che possa realizzare appieno il proprio potenziale e condurre una vita di buon livello), della società (favorendo la democrazia, riducendo le disuguaglianze e promuovendo il valore della diversità culturale) e dell'economia (assicurando un'adeguata corrispondenza della formazione dei lavoratori allo sviluppo economico e tecnologico). COMMISSIONE EUROPEA, *The Role of Universities in the Europe of the Knowledge*, Bruxelles, 2003.

conoscenza sia in grado di influenzare ogni forma di attività umana². La ricerca universitaria, come la didattica, rappresentano i punti cardine per la produzione e diffusione della conoscenza. La scoperta, la conservazione, la ridefinizione e la trasmissione della conoscenza sono, infatti, direttamente connesse alla crescita del capitale umano³.

Conseguentemente, l'innalzamento della domanda formativa se, da una parte, espone le università a ricercare e trasmettere nuove forme di conoscenza e sviluppo, dall'altra parte ci fa comprendere il ruolo indispensabile che le istituzioni universitarie svolgono per il progresso umano.

Sotto molteplici aspetti le università occupano una posizione di rilievo nella storia delle istituzioni del mondo occidentale, e tenuto conto del lungo corso della loro storia, costituiscono la principale forma di elaborazione, di organizzazione e di trasmissione della cultura.

La grande importanza che le Università ricoprono all'interno dello Stato e della società era stata riconosciuta già nel 1603 allorquando Giacomo I di Inghilterra accordò loro una rappresentanza in Parlamento. Da allora, per due secoli e mezzo, nella più antica assemblea rappresentativa hanno trovato posto parlamentari prima designati e, poi, eletti dalle Università di Oxford, di Cambridge e da quelle scozzesi, e più tardi anche da quella di Londra⁴.

Nella ricognizione storica sulle origini dell'Università, innanzi tutto va detto che essa nasce come istituzione libera. Infatti, le prime università - la cui data di apparizione è stimata intorno al dodicesimo secolo - sono caratterizzate da una forte autonomia, sono cioè organizzate

² JARVIS P., *Universities and corporative universities*, Kogan, London, 2001, pp. 55 ss.

³ JARVIS P., *op. ult. cit.*, p. 123.

⁴ CASSESE S., *L'Università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell'Europa*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1990, p. 755.

autonomamente, distinte dal potere politico, di cui tuttavia in quel periodo l'autorità intellettuale fa parte. Non sorgono come istituzioni pubbliche, bensì come istituzioni private della *species* delle corporazioni, infatti, la loro fondazione (istituzione) poggia sulla base di un patto associativo tra "*maestri e scolari*"⁵ e non è il frutto di una concessione del sovrano, elemento quest'ultimo che caratterizzava la natura pubblica delle istituzioni di quel tempo.

Non essendo, come detto, istituzioni pubbliche, conseguentemente, le università non appartenevano neanche ai singoli poteri nazionali, anzi, sembrerebbe più corretto inquadrarle nell'ambito di quelle istituzioni cosiddette internazionali⁶. Il corpo docente, ma soprattutto gli studenti provengono da tutte le parti dell'Europa⁷, sicché ogni singolo ateneo costituisce un fatto unico ed originale: Bologna, Parigi, Oxford, Padova, Salamanca non fanno parte di un "*sistema universitario*", di una rete unitaria. Ogni università è diversa dall'altra, diversa non solo per insegnamenti, ma soprattutto per le modalità proprie con le quali ciascuna è organizzata.

In origine, nonostante le particolari caratteristiche assunte, va evidenziato che la natura privata dell'università e l'assenza di una rete organicamente collegata cui appartenere, esclude che essa occupi e ricopra un rapporto privilegiato nei confronti dei poteri pubblici dell'età feudale. In seguito, il rafforzamento dei poteri locali e la sempre maggiore espansione

⁵ Gli *scolari*, in particolare non avevano un collegamento territoriale fondato sulla residenza nel luogo ove sorgeva l'università. Essi sceglievano i maestri per il loro merito e per la fama che li circondava. Essi, quindi, richiamati da nuovi maestri, si trasferivano presso gli atenei ove quelli tenevano i propri corsi. La mobilità degli scolari, pertanto, concorreva fortemente a rendere precario il rapporto delle università con i poteri pubblici locali allora esistenti e contribuiva, altresì, a connotare gli atenei di quel carattere che oggi chiameremo "internazionale".

⁶ Cfr. ARNALDI G., *Le origini dell'Università*, Bologna, Il Mulino, 1974, p. 176 e ss.

⁷ Oltre alla "*licentia ubique docendi*", si deve notare che la composizione delle Università è costituita da gruppi transitori, mobili ed internazionali; gli studenti sono ordinati in "nazioni". Per esempio a Parigi, vi sono francesi, inglesi, normanni, tedeschi, borgognoni, bretoni, lombardi, romani, siciliani e fiamminghi.

delle città divengono i mezzi vitali per lo sviluppo e la crescita delle università insediate nel territorio. Si riscontra, in questo periodo, una profonda interazione nei rapporti tra le università e il mondo esterno, infatti i poteri locali, assumendo forme organizzative sempre più complesse e radicate sul territorio, riescono a influenzare in maniera più penetrante le università⁸.

Con il Rinascimento si assiste alla nascita di Università “utili” ai sovrani⁹; esse divengono strumenti al servizio del potere pubblico, ed è proprio in questo periodo che da istituzioni private divengono istituzioni pubbliche.

Con la trasformazione delle forme di Stato in quello che è definito lo “Stato moderno”¹⁰, le università vengono chiamate a ricoprire nuovi compiti e a svolgere nuovi ed importanti ruoli. Come noto, il funzionamento dello Stato moderno richiede la formazione di personale da impiegare organicamente nelle funzioni militari, amministrative e giudiziarie nelle quali si articolano i nuovi poteri¹¹. I sovrani, pertanto, si trovano a dover affrontare nuove esigenze per le quali hanno bisogno di

⁸ Cfr BENDER T., *The University and the city: from medieval origins to the present*, Oxford, Oxford University Press, 1988 p. 67 ss.;

⁹ Una conferma è fornita dal più antico college dell’Università di Oxford, Christ Church, il quale fu ricostituito da Enrico VIII nel sedicesimo secolo quando, divenuto capo della chiesa anglicana, per questa via tentò di condizionare l’elaborazione della cultura nel processo di distacco dell’Inghilterra dal potere temporale dei Papi.

¹⁰ Per una ampia trattazione sullo Stato Moderno si veda tra i molti studi: ASTUTI, G., *La formazione dello stato moderno in Italia*, Torino, 1987; MIELE, G., *Lo Stato moderno*, Torino, 1958; MARONGIU, A., *Lo stato moderno: lineamenti storico-istituzionali: testo integrato*, Roma, 1997; CHABOD, F., *Alle origini dello stato moderno*, Roma, 1957; - SHENNAN, J. H., *Le origini dello Stato moderno in Europa : 1450-1725* Bologna 1997; BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Diritto costituzionale: lo stato democratico moderno*, Napoli 1998; POGGI, G. *La vicenda dello stato moderno : profilo sociologico*, Bologna, 1978; JEMOLO, A. C. *La crisi dello stato moderno*, Padova, 1952; SPAVENTA, B., *Lo stato moderno e la libertà d'insegnamento : antologia di scritti degli anni 1851 e 1854-5*, Firenze, 1968; CARACCILO, A., *La formazione dello Stato moderno*, Bologna 1974; SCHIERA, P. *Lo Stato moderno: origini e degenerazioni*, Bologna, 2004.

¹¹ FINOCCHI R., *Le Università*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo speciale*, t. II, Milano, 2000, p. 1350.

giuristi e di personale amministrativo: i primi per l'amministrazione della giustizia, i secondi per la direzione e la gestione degli affari pubblici¹².

La sempre maggiore necessità assorbita dal funzionamento del modello di Stato moderno è destinata ad aumentare in maniera preponderante nel "secolo dei lumi" laddove le Università, per la maggior parte tenute nelle mani di religiosi, sono ormai completamente al servizio dello Stato. Esse, perdoni, via via, sempre maggior autonomia e diventano sempre più fucine che contribuiscono alla formazione di interi settori dello Stato, tanto da far ritenere che il fine dell'Università sia dettato dallo Stato stesso¹³. Ciò porta nel XIX secolo ad un assorbimento delle università all'interno dello Stato.

Con i primi dell'ottocento, però, le università prendono una strada diversa e sono indotte ad intraprendere una profonda trasformazione rispetto al passato.

Delineati i contorni per una idonea costituzione dello Stato, la società civile, ormai libera da quei vincoli e da quelle logiche che la costringevano al modello statale, comincia a proporre nuove problematiche ed induce, anche alle università, ad una diversa ottica nel trovare soluzioni e risposte a tali temi¹⁴.

Man mano che prendono consapevolezza delle mutate esigenze, le università cominciano anche ad acquisire potere creando, così, "modelli di

¹² Sorgono Università -che definite con un aggettivo moderno diremmo statali- sull'esempio di quelle dei sovrani d'Aragona che, già nel XIII secolo, avevano cominciato ad istituire Università "pubbliche" e ad avere quella che, con termini moderni, potremmo definire una politica universitaria. Le Università, così, costituiscono il modello formativo finalizzato a fornire personale qualificato da destinare agli apparati dello Stato moderno.

¹³ Federico Guglielmo II di Prussia dispone, nell'*Allgemeine Landrecht*, che "le Università sono istituzioni dello Stato, le quali si propongono di fornire ai giovani una conoscenza e un sapere pratici".

¹⁴ SCHIERA P., *Modelli di università nell'Ottocento europeo: problemi di scienza e di potere*, in, *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, (a cura di), Porciani I., Napoli, Jovene, 1994 p. 6 ss.;

conoscenza”¹⁵; in tale prospettiva, dunque, iniziano a prendere il controllo sulle élites amministrative¹⁶.

L’inevitabile e naturale conseguenza degli sviluppi storico politici sopra esposti hanno determinato il presupposto della stabile, e per il momento definitiva, collocazione delle Università all’interno della struttura statale. Più lo Stato si fa promotore e si pone al centro dello sviluppo, più importante e consistente diventa l’insediamento dell’Università.

A tutt’oggi, quindi è possibile affermare che gli atenei ricoprono un posto di primo piano sia nel sistema politico amministrativo che nella creazione e formazione di modelli, o più in generale nella “creazione di conoscenza”.

Va però detto che se, da una parte, tutto ciò rende l’università importante per lo Stato, dall’altra parte, quest’ultimo può direttamente imporre un controllo politico, funzionale ed economico su di essa. Sicché l’effetto conseguente implica la riduzione della flessibilità e della capacità di iniziativa dell’università stessa; in altre parole si verifica una forte perdita di autonomia; *breviter*, organizzando l’università lo Stato se ne assicura il controllo¹⁷.

Si è detto che agli albori dell’800 l’università europea è stata indotta ad un radicale cambiamento, ma la riforma di maggior spessore è avvenuta

¹⁵ Quanto riportato nel testo trova conferma nel grande sviluppo delle scienze giuridiche ed amministrative avvenuto nel corso dell’800. Ma, se da un lato, Francia, Italia e Germania contribuiscono più degli altri paesi a questo sforzo, dall’altro lato si registra un ritardo inglese, in questa direzione che si riflette nella opposizione di Dicey al *droit administratif*, ritenuto il prodotto dell’assolutismo, si veda in tal senso DICEY, A. V., *Introduction to the study of the law of the constitution*, London, 1931.

¹⁶ Così ARMSTRONG J. A, *The European Administrative Elite*, Princeton, Princeton University Press, 1973, il quale, evidenzia il fatto che l’Università è stata per due secoli il canale per accedere all’élite amministrativa. È noto, infatti, che sin dall’origine, per l’accesso agli alti gradi dell’amministrazione è sempre stata richiesta un’istruzione universitaria. Una conferma in numeri è fornita dal fatto che circa l’80-90 % dei dirigenti amministrativi di paesi come la Francia, la Prussia, l’Italia, la Russia, l’Inghilterra, provengono, agli inizi del XX secolo, dall’Università. A tal proposito, infatti, Armstrong, ha parlato di una: “*University dominance of competition for higher military and civil administrative posts*”.

¹⁷ Cfr. CASSESE S., *op. cit.*, p. 757.

nel secolo XX per effetto dell'iscrizione di massa. L'allargamento della domanda ha comportato un sostanziale mutamento del ruolo dell'istruzione superiore che ha registrato, infatti, una aspirazione all'istruzione mai prevista né prevedibile¹⁸.

L'effetto della massificazione ha portato ad affermare l'esistenza di un diritto all'istruzione universitaria non ipotizzabile in alcun periodo storico antecedente; tanto che questo venga assicurato senza selezione, come avviene in Francia ed in Italia, tanto che avvenga garantendo la maggiore eguaglianza e le più ampie opportunità per tutti. L'interesse di ogni singolo Stato alla crescita dell'istruzione della propria popolazione si risolve in una proporzione quantitativa: le università debbono accogliere il 30% della popolazione in età scolastica al livello post secondario, a prescindere da qualsivoglia altra necessità contingente. È intuitivo che una crescita dimensionale così elevata può determinare una congestione tale da determinare il collasso del sistema.

Da "scuola di comando" volta a formare le *élites*, e da strumento indispensabile per fornire allo Stato (*recte* a coloro che sono chiamati ad operare nello Stato) le tecniche e gli strumenti di governo, l'università muta in "scuola di mestiere"¹⁹, intesa come istituzione che deve formare professionisti e stimolare le capacità produttive. Questa trasformazione ha seguito quella che ha visto le grandi corporazioni produttive e finanziarie divenire sempre più protagoniste del nuovo assetto politico della società moderna. La massificazione dell'università è strettamente legata alla civiltà industriale e alle sue regole, di conseguenza, nelle società contemporanee, l'Università viene chiamata a soddisfare, con sempre maggiore intensità e con vincoli sempre più stringenti, esigenze la cui attenzione è rivolta a

¹⁸ Piovani P., *Morte (e trasfigurazione?) dell'Università*, Napoli, Guida, 1969 p. 48 e ss.;

¹⁹ Prodi P., *Università e città nella storia europea*, in *Il Mulino*, maggio-giugno 1988 p. 374-385;

curare sempre più la relazione tra cultura e sviluppo, adottando programmi intesi a rafforzare la collaborazione con il mondo esterno e facendosi carico delle esigenze dell'istruzione superiore permanente.

Si deve, inoltre, rilevare che, di recente, sono state avviate iniziative intese a costituire "poli scientifici e tecnologici" nei quali aggregare e rafforzare la cooperazione tra impresa e accademia²⁰.

Un altro mutamento che si riscontra nell'università del XX secolo è quello determinato dalla maggiore richiesta di autonomia avanzata dalle varie istituzioni statali. Queste, tendono a collegarsi tra loro fino a "fare sistema"²¹, a creare, cioè, una "rete" avocando a sé nuove e più ampie funzioni. Unendosi alle altre istituzioni autonome, le università diventano parte di quel "sistema" definito "delle autonomie"²² che sfrutta fino in fondo e massimizza i vantaggi derivanti della libertà "di mercato" e della diversità "concorrenziale".

In questo contesto, si prospetta una forma del tutto nuova di collegamento con i poteri pubblici che si colora di attualità e di rinnovazione.

Da ultimo, va ricordato che nell'assetto istituzionale dell'università ci sono stati cambiamenti dovuti ad energici fattori tecnici e politici, i quali hanno spinto il mondo universitario in generale verso una direzione ultranazionale. Questa inclinazione è stata rafforzata dalla Comunità europea laddove è stato previsto il diritto di iscrizione nelle varie istituzioni universitarie dell'area comunitaria sull'agenda di Lisbona²³ e, laddove

²⁰ Cordini G., <http://cnu.cineca.it/docum04/univ-italiana.htm>, accesso del 26 maggio 2008, rileva, infatti, la convergenza di interessi che confluiscono nei poli scientifici. Convergenza che si pone come ago equilibratore per l'individuazione e la determinazione della migliore offerta didattica.

²¹ Cassese S., *op. cit.*, p. 764.

²² Cassese S., *ibidem*, p. 764.

²³ Gli obiettivi dell'agenda di Lisbona sono stati poi ribaditi nell'ottobre 2005 quando il Consiglio europeo ha identificato il ruolo delle università e definito la correlazione tra ricerca e sviluppo quali basi della

viene, nientemeno, posto nel dubbio il riconoscimento legale dei diplomi nazionali.

In questo nuovo assetto è assai difficile, se non impossibile, prevedere quale sarà il posto e che l'università riuscirà ad assumere e quale ruolo sarà capace di svolgere nel quadro istituzionale europeo e di ciascuno Stato.

Come si è avuto modo di constatare, l'università è un'istituzione che trova le proprie radici lontano nel tempo e che, pertanto, appare tuttora difficile da far cambiare, nonostante da allora abbia subito importanti modifiche. Le ragioni di questa sua reticenza al mutamento pare quindi che possano essere ritrovate al suo stesso interno²⁴.

Nei corso dei suoi ottocento anni di vita, si possono segnalare tre parziali passi in avanti dovuti ai cambiamenti dell'università: il primo, sicuramente il più importante, è quello dovuto all'allargamento dell'accesso; il secondo, quello volto ad assicurare un forte contributo dell'università allo sviluppo regionale, ed infine, quello dovuto all'introduzione di diplomi di primo ciclo²⁵.

In ogni caso, ancora oggi, l'università può essere considerata una comunità scientifica volta allo studio e alla ricerca secondo la sua originaria tradizione storica, anche se si deve riconoscere che i caratteri di questa "comunità" variano da un ateneo all'altro, soprattutto in relazione alle dimensioni e al legame che si stabilisce tra università e territorio.

Gli Atenei, nell'epoca contemporanea come per il passato, rimangono in relazione stretta e continua con il contesto territoriale

competitività europea. Anche la Comunicazione della Commissione *Mobilità degli intellettuali europei: creare le condizioni affinché le università contribuiscano pienamente alla strategia di Lisbona (COM2005 152def.)*, esprime il ruolo centrale delle università nella formazione del capitale umano.

²⁴ Cassese S., *op. cit.*, cit. 767.

²⁵ Kerr C., *Un periodo difficile per le università: il contrasto fra il patrimonio della tradizione e gli imperativi moderni*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 1987.

circostante, sicché non possono sottrarsi all'influenza esercitata tanto dei pubblici poteri, quanto da quella esercitata dagli interessi privati. In questo solco, scandito dalle due prospettive contrapposte -quella pubblica e quella privata-, l'università moderna deve trovare il proprio assetto e la propria stabilità, ma soprattutto deve trovare lo spazio per porsi in una rapporto di efficacia ed efficienza con la domanda che di volta in volta è richiesta dal "mercato dell'istruzione".²⁶

In conclusione, può dirsi che l'istituzione università ha contribuito nel tempo e tuttora contribuisce allo sviluppo politico e sociale della comunità civile, e con il tempo ha assunto un posto importante in seno ai poteri pubblici e nella società. In proposito, infatti, è stato detto da

²⁶Va qui aperta una breve parentesi che riguarda il *mercato* universitario, soprattutto perché negli ultimissimi tempi, dalla sua analisi si ricavano indicazioni importanti ai fini di un adeguato ed efficiente studio per la «*valutazione del sistema universitario*» -scienza in forte ascesa soprattutto nel recentissimo presente-. E poiché la valutazione si ripercuote inevitabilmente sugli strumenti finanziari e questi, a loro volta, sulla maggiore o minore ampiezza di autonomia attribuibile agli atenei, è opportuno farne, seppur brevemente, cenno. Alla questione relativa alla forma di mercato più idonea per questo particolare "settore industriale", la risposta fornita dagli studi portati avanti dagli economisti è quella di un modello fondato sulla così detta concorrenza amministrata, anche detta «*quasi mercato*», a tal ultimo riguardo si veda SHAKER A., SUTTON J., *Natural Oligopolies*, in *Econometria*, vol. 51, 1983, p.256, e SHLEIFER A., *A Theory of Yardstick Competition*, in *Rand Journal of Economics*, vol. 16, n. 3, 1985, p. 189. La motivazione che ha portato alla scelta di un tipo di mercato a concorrenza amministrata è dovuta al fatto che nel sistema applicato all'università -invero anche ad altri tipi di mercati-, la *concorrenza* non sempre genera effetti positivi. Ad esempio è sbagliata l'idea di aumentare il numero degli atenei e dei corsi di studio pensando che per questa via, di tipo tradizionale, si possa promuovere lo sviluppo della concorrenza. Infatti, nel caso dell'università, esistono, da un lato, costi fissi rilevanti e, dall'altro, un tempo di recupero degli investimenti molto lungo, elementi, questi che non giustificano un meccanismo concorrenziale fondato sull'aumento del numero delle imprese (*rectius* degli atenei) operanti sul mercato, né del numero dei prodotti offerti (ad es. il numero dei corsi). Ebbene, ciò posto, il sistema di «*quasi mercato*», coniugando le esigenze specifiche dell'università, richiede la presenza di alcune condizioni fondamentali. La prima è data dalla necessità di accreditare i produttori perché vi è una grande asimmetria informativa tra utente del servizio (studenti, professionisti, imprese) e produttore (ateneo), per cui un soggetto terzo (in genere un organismo pubblico) deve definire regole per ammettere i produttori al fine di garantire la presenza di requisiti minimi, gli standards minimi (con revisioni periodiche). La seconda condizione, invece, è che gli utenti possano e debbano poter scegliere tra i produttori (atenei) sulla base delle proprie valutazioni delle caratteristiche dell'offerta, devono quindi potersi spostare sul territorio, e per usare un'espressione pittoresca, devono "votare con i piedi", la frase è di CATALANO G. e FIEGNA G. (a cura di), *La valutazione del costo degli studenti universitari in Italia, Quaderni del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario*, Bologna, 2003, p. 107. Va qui posto in luce che la circostanza per cui oggidi un ateneo per risultare vittorioso nella corsa concorrenziale del mercato deve essere appetibile per gli utenti e quindi li deve attrarre e farli spostare sul territorio, rievoca, in un certo qual modo, quel sistema originario tedesco del 1810, di cui si è dirà *infra* nel testo, nel quale la notorietà dei docenti e la loro "capacità attrattiva" risultava l'elemento fondamentale per aumentare il numero degli iscritti.

autorevole dottrina che “ accanto al potere temporale, sia esso *Regnum* o *Imperium*, e a quello spirituale, *Sacerdotium*, si colloca saldamente quello intellettuale, lo *Studium*”²⁷.

²⁷ CASSESE S., *op. cit.*, p. 756.

2. Modelli di università nell'ottocento europeo.

E' molto difficile, a parere di chi scrive, individuare i modelli di università, siano essi nazionali o europei, poiché ciascun sistema presenta tradizioni, percorsi storico evolutivi, culture, che lo rendono in qualche misura peculiare, unico, non comparabile.

Indubbiamente i problemi che nel corso del tempo hanno dovuto affrontare le università inglesi, francesi, italiane o tedesche sono stati gli stessi, sono cioè problemi trasversali tra sistemi che possiamo considerare comparabili, ma le soluzioni o per usare un termine più "nuovo" le "best practices" che le università hanno utilizzato nell'arco dello sviluppo degli atenei sono state diverse. Questo è dovuto alle diverse situazioni, sociali, politiche, ed economiche che nel tempo hanno accompagnato le singole realtà nazionali.

In ogni caso appare opportuno svolgere un'indagine per individuare quali sono state le condizioni culturali e istituzionali che hanno portato alla nascita di modelli di università. Per ottenere tale risultato è, innanzi tutto, necessario effettuare un'indagine che prenda in considerazione la stretta correlazione intercorsa tra "l'istituzione universitaria" e il potere politico di governo, sicché appare determinante focalizzare l'attenzione sul ruolo dello "Stato".

Agli inizi degli anni '80 si è parlato, di un rapporto di coordinamento tra Stato ed università, si è parlato di un sistema strutturato su tre modelli di coordinamento tra Stato e università²⁸.

²⁸ Cfr. CLARK B. R., *The higher education system*, Berkeley, University of California Press, 1983.

Tale struttura risulta necessaria per comprendere il concetto di autonomia e fondamentale per delimitare il potere dello Stato nei confronti delle università.

Un primo coordinamento è basato sulla pianificazione centralizzata delle principali politiche istituzionali. Cioè ci sono determinate politiche universitarie che devono essere impartite dal centro e devono essere per tutti uguali e da tutti rispettate.

Tali politiche sono ad esempio la regolazione delle condizioni di accesso, curriculum, i dei titoli, sistemi di esame, nomina e remunerazione del personale, sistema di finanziamento.

Questo sistema trova massima espressione in Francia. In questo caso è appunto lo Stato che indirizza l'attività politica istituzionale delle Università, dando delle linee guida ed una programmazione che devono essere rispettate.

C'è poi un altro tipo di coordinamento tra Stato ed università un coordinamento che si basa sul mercato, tipico degli Stati Uniti. Tale coordinamento si basa sull'elevata autonomia istituzionale e su meccanismi spontanei di adattamento alle condizioni ambientali.

Infine, la terza forma di coordinamento è tipica di quei sistemi nazionali nei quali lo Stato mantiene rilevanti formalità, ma di fatto le principali politiche di sistema e istituzionali si formano per effetto di prestigiose e potenti "oligarchie accademiche" nazionali come accade ad esempio in Italia.

Più recentemente, in merito alle relazioni Stato-Università i sistemi nazionali sono stati qualificati distinguendoli tra due modelli che potremmo definire modelli base²⁹.

Un primo modello è quello indicato come modello dello “*state control*”. Ovvero un modello caratterizzato dalla pesante interferenza delle burocrazie statali (ministeri, Dipartimenti dell’istruzione, agenzie pubbliche) sulla gestione Universitaria. Tuttavia, questo potere burocratico è bilanciato dall’elevata autonomia delle comunità scientifiche (istituti, dipartimenti, facoltà) relativamente alle questioni più strettamente accademiche.

Il secondo modello viene definito come quello dello “*state supervising*”.

Un modello in cui le burocrazie si limitano a una supervisione a distanza, non interferiscono direttamente né sulle questioni più strettamente accademiche né su quelle istituzionali e amministrative.

In questo modello, gli Stati utilizzano vari dispositivi quali il sistema di finanziamento, la valutazione istituzionale, l’accreditamento dei corsi e delle strutture, per accrescere la qualità e la competitività del sistema.

Per collocare i modelli di università e per dare più precisi contorni al concetto di autonomia istituzionale collegata al ruolo dello Stato e al grado di autonomia istituzionale delle università, di particolare interesse a mio avviso è la distinzione proposta da alcuni studiosi tra *autonomia sostantiva* e *autonomia procedurale*³⁰.

²⁹ Cfr. VAN VUGHT F. A., *Autonomy and accountability in government university relationship*, in SALMI J., VERSPOOR A. M., (a cura di), *Revitalizing higher education*, Oxford, IAU Press by Pergamon, 1994;

³⁰ In termini generali, la distinzione in esame viene posta nella forma fini-mezzi : “ *substantive autonomy is the power of the university or college in its corporate form to determinate its own goals and programs, if you will, the what of academe; procedural autonomy is the power of the university or college in its corporate form to determine the means by which its goals and programs will be pursued, the how of academe*”, cit. BERDHAL R. O., *Universities and Government in the 21st Century: The US experience*, in D.

Autonomia sostantiva e autonomia procedurale sono riferite all'università nel suo insieme e danno significato al concetto di autonomia istituzionale come distinto dal concetto di libertà accademica³¹.

Anche l'autonomia sostantiva esprime uno stato d'indipendenza intellettuale: indica la discrezionalità di progettare e di realizzare programmi didattici e di ricerca (contenuti dei corsi, tipologie di ricerche, metodi di valutazione) secondo gli interessi e i valori intrinseci di docenti e ricercatori e delle unità accademiche che li raggruppano. Ma a differenza della libertà accademica che rimane essenzialmente individuale,

BRAUN D., MERRIEN F. X., (a cura di), *Towards a New model of Governance of Universities? A comparative view*, London, Jessica Kingsley, 1999; in tal senso vedi anche CAPANO G., *La politica universitaria.*, Bologna, Il Mulino, 1998, l'autore distingue infatti tra "autonomia sostantiva e autonomia procedurale. La prima concerne il potere dell'istituzione universitaria di determinare il contenuto della propria attività ovvero le finalità e i programmi di ricerca e curricolari. La seconda riguarda il potere delle istituzioni di istruzione superiore di definire i mezzi attraverso i quali perseguire i propri fini e i propri programmi. L'autonomia sostantiva ha a che fare con il grado di possibilità delle istituzioni universitarie di poter stabilire i propri curricula, le priorità di ricerca, il "che cosa" della propria attività. D'altra parte l'autonomia procedurale riguarda il "come", ovvero la libertà delle istituzioni universitarie di poter selezionare gli strumenti più adeguati al perseguimento di obiettivi istituzionali".

³¹ Sul tema della "libertà accademica" ampia è la trattazione tra gli studi più importanti vedi POTOTSCHNIG U., *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, il quale ha elaborato due figure distinte di libertà della scuola e di libertà nella scuola, intendendo con la prima la libertà privata di creare strutture organizzative deputate all'insegnamento, e con la seconda ritagliare un margine di autonomia a tutti gli operatori didattici in qualsiasi struttura operino, sottolineando come tale libertà non fu mai considerata un aspetto inviolabile della libertà di manifestazione del pensiero degli operatori, ma sempre come un principio "a vantaggio dello stesso insegnamento e soprattutto nell'interesse dei suoi destinatari" e chiarisce come tale accezione abbia avuto origine sotto l'influsso filosofico-idealista di Fichte e Schelling, che vedevano nell'insegnamento accademico della comunità universitaria nel suo complesso la forma morale più alta della vita e realizzazione dello Spirito e sia stata successivamente recepita in ambito giuridico da Rudolf Smend prima e da Carl Schmitt poi, che hanno configurato tale libertà come "garanzia istituzionale" cioè come posizione tutelata da ricondurre alla titolarità ultima della struttura scolastica come realtà scolastica o complesso istituzionale di docenti e discenti; su questa classificazione cfr. Crisafulli V., *La scuola nella costituzione*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1956, p. 74; POTOTSCHNIG U., *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giur. Cost.*, 1961, cit., p. 361, e VALENTINI A., *La libertà di insegnamento*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1960, cit., p. 493; SPAVENTA S., *La libertà di insegnamento*, cit., p. 304; PIZZORUSSO A., *La libertà di insegnamento*, in BARILE P., (a cura di), *La pubblica sicurezza*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, *La pubblica sicurezza*, Vicenza, 1967; ASHBY E., *Universities British, Indian African*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966, p. 134 e ss, l'autore definisce il concetto di libertà accademica come: "libertà individuale di docenti e ricercatori di perseguire la verità ovunque essa sembra condurre, senza paura di punizioni o di cessazione dell'impiego per avere offeso una qualche forma di ortodossia politica, religiosa o sociale"; più recentemente Becher e Kogan hanno illustrato come la libertà d'insegnamento debba essere considerata una funzione delle istituzioni accademiche le quali devono agire come centro di riflessione e criticismo verso il sistema dei valori e le ideologie politiche dominanti in BECHER T., KOGAN M., *Process e structure in Higher education*, II ed., London, Routledge, 1992, p. 165.

l'autonomia sostantiva si esplica su un piano di azione collettiva in cui il cosa fare, ovvero le finalità i programmi di ricerca e curricolari, è definito a livello di dipartimenti, facoltà e organi di governo centrale.

Se l'autonomia sostantiva si riferisce all'autonomia di fissare scopi e programmi, l'autonomia procedurale riguarda invece i mezzi e quindi il *come fare*³².

Come accennato *supra*, oltre all'analisi dei rapporti tra università e Stato, analisi, peraltro, che si è dovuta esplicitare necessariamente sotto un profilo strettamente teorico, appare ora opportuno indagare, caso per caso, sull'evoluzione storico-politico che, nei singoli paesi, ha accompagnato il cammino dei modelli universitari.

Nel precedente paragrafo si è detto che le università nascono come associazioni tra "mastri e scolari" e che, pertanto, non sono istituzioni pubbliche, ma autonome "aggregazioni" che si sviluppano all'interno della città mantenendo, tuttavia, una sorta di struttura "istituzionale internazionale"³³.

È nell'ottocento prima e nel novecento³⁴ poi, che si cominciano a ravvisare quei primi caratteri e quelle peculiarità che delineeranno in modo definitivo l'effettiva nascita di modelli di università a livello nazionale.

³² In particolare, questa forma di autonomia investe i seguenti ambiti: autonomia statutaria e organizzativa, espressione discrezionalità nel creare un idoneo ambiente decisionale controllo interno; autonomia finanziaria, espressione della capacità cercare le risorse finanziarie più opportune e di allocarli secondo le priorità istituzionali; autonomia sulle politiche del personale, nelle procedure di reclutamento e nella determinazione delle relative condizioni di lavoro (carriera, retribuzioni, valutazione delle prestazioni); autonomia sulle politiche degli studenti con particolare riguardo alle condizioni di ammissione, alle modalità e all'entità delle contribuzioni e degli esoneri.

³³ Vedi nota 6 paragrafo 1.

³⁴ Durante il XX secolo il processo di "nazionalizzazione" delle università viene portato a compimento, di pari passo con la loro "funzionalizzazione" verso la formazione delle classi dirigenti all'interno dei contesti nazionali. E in questo periodo che si pongono le basi dei diversi modelli di università dai quali mutuerà la sua origine anche quello italiano, poi sviluppatosi durante questo secolo.

Possiamo dire che l'università, istruzione pre-capitalistica e pre-industriale, attraversa, trasformandosi, i grandi rivolgimenti propri del XIX secolo.

E' infatti possibile fissare una data approssimativa di nascita per l'università contemporanea, ed anche i luoghi di tale nascita. E' infatti comunemente riconosciuto che l'istruzione post-secondaria diviene un'istituzione socialmente necessaria, e quindi aperta potenzialmente a strati sempre più vasti della popolazione, intorno agli inizi dell'Ottocento. Per i luoghi, non vi è dubbio che la Germania, la Francia e l'Inghilterra, siano le regioni che vedono nascere un modello di università contemporanea. Sono gli stessi, non a caso, dove contemporaneamente si verificano le rivoluzioni che definiamo, nell'ordine filosofica, politica, industriale³⁵.

E' importante però rilevare che, mentre l'università francese e quella tedesca sono costituite ex-novo, l'una a partire da motivazioni politiche, l'altra su presupposti filosofici, ma che entrambe comunque trovano attuazione per decisioni governative, in Inghilterra invece i mutamenti all'interno del sistema educativo post-secondario avvengono senza soluzione di continuità, per graduale aggiustamento su strutture preesistenti. La situazione non si modifica per intervento politico, né per la pressione di istanze culturali, ma per l'influenza che viene dai mutamenti economici e sociali, "la rivoluzione industriale".

³⁵ Cfr. PIZZITOLA A., *Autonomia e necessità alle origini delle università contemporanee*, in *Cento anni di università, L'istruzione superiore in Italia dall'unità ai giorni nostri*, (a cura di) De VIVO F. GENOVESI G., Edizioni scientifiche italiane, *Atti del III Convegno Nazionale, Padova 9-10 novembre 1984*, L'autore illustra come in Germania e in Francia il mutamento è più visibile, più esterno e provocato dal potere politico, dal governo. In Inghilterra invece, lo sviluppo dell'istituzione universitaria ha caratteristiche apparentemente più liberali ed autonome, che nascono dalle esigenze della società civile. In Italia, dove l'iniziativa sarà più politica che culturale, l'industrialismo arriverà solo dopo l'unificazione politica, il modello sarà, e in gran parte lo resterà per lungo tempo, quello franco-tedesco.

Si tratta di tre modelli che accanto al modello statunitense (tuttavia assimilabile a quello inglese), saranno dominanti nel continuo processo di evoluzione delle università europee.

E' infatti nel XIX secolo che l'università è venuta assumendo una veste particolare, da cui deriva direttamente quella, che ancor oggi indossa.

Agli inizi dell'Ottocento, il modello francese e quello tedesco, sono già ben delineati. Le due vie della riforma e della rivoluzione non hanno prodotto effetti intrinsecamente diversi sulla regolazione del difficile rapporto tra scienza e potere; entrambe hanno anzi posto il rapporto scienza potere al centro della costruzione di nuovi sistemi politici, questo a significare della particolare importanza che ricoprivano le università all'interno della strutture politiche e sociali dei due grandi paesi.

Diversa è la situazione dell'Inghilterra dove le trasformazioni dell'università e sono più gradualmente e legate allo sviluppo industriale della seconda metà dell'Ottocento.

Nel prosieguo di questo studio, si tenterà di analizzare nel dettaglio le evoluzioni di alcuni paesi europei: Italia, Francia ed Inghilterra.

2.1. Il modello humboldtiano.

Le basi fondamentali del modello universitario tedesco furono poste tra il 1807 e il 1810 con i progetti di Kant, Fichte e Schelling, ma si consolidarono e trovarono i maggiori consensi, soprattutto grazie alle idee di Wilhelm von Humboldt.

Gli anni cruciali per lo sviluppo del sistema universitario tedesco sono proprio tra il 1808-1810, durante i quali è lo stesso Humboldt a reggere il dipartimento dell'istruzione e del culto del ministero prussiano dell'interno.

Le idee guida, essenziali per il processo di realizzazione di un'università moderna ed efficiente, furono innanzitutto quelle dedotte dalla nozione di "scienza" ispirata alle riflessioni di Kant sulla nuova funzione della Facoltà filosofica³⁶ e dalla nozione di università vista sotto il profilo di un'istituzione per l'educazione e la formazione accademica che interagisce con uno spazio culturale che travalica gli angusti confini del singolo Stato nazionale³⁷. Fu proprio l'idea di un "ente senza confini" che suscitò un forte interesse a livello internazionale, tanto che, da parte di molti Stati europei, ci fu una forte spinta innovativa in questa direzione e dalla quale mutuarono gli elementi strutturali più importanti.

Invero, l'apporto maggiore per l'evoluzione di un modello "nazionale" fu dato dalle idee di Humboldt, il cui contenuto essenziale può essere schematicamente condensato nell'unità dell'insegnamento e della ricerca, nella libertà delle arti e delle scienze e, per quel che maggiormente

³⁶ Cfr. KANT I., *Der Streit der Fakultäten*, Berlin, 1798.

³⁷ Il memoriale di Fichte è ora ristampato in MÜLLER E., *Gelegentliche Gedanken*, cit. pp. 59-158.

interessa il nostro studio, nell'autonomia delle università nel regolamentare i propri affari interni ed accademici³⁸.

L'originalità e la validità di tali idee è confermata dal fatto che esse costituiscono, ancor oggi, parte integrante della politica per l'istruzione superiore, anche se va, però, detto che la loro realizzazione pratica non sempre abbia rispecchiato, né rispecchi, i principi originali³⁹ cui fu ispirata.

Nella visione di Humboldt l'università è una comunità di liberi ricercatori, insegnanti e allievi che lavorano, in solitudine e in libertà, all'elaborazione di una scienza funzionale per sé⁴⁰. L'università svolge una importante funzione socio-politica in quanto essa opera sempre in stretta connessione con la vita pratica e con lo Stato, soddisfacendone un'importante necessità: quella di assicurare una guida ai giovani. È proprio nello stretto legame intercorrente tra università e Stato che risiede il pensiero di Humboldt, tale legame, infatti, spiega il perché egli insista fortemente sul fatto che la nomina dei docenti debba essere riservata in modo assoluto allo Stato⁴¹.

Il decollo del modello tedesco si può far risalire ai primi anni trenta dell'Ottocento quando l'Università di Berlino⁴² fa registrare una crescita

³⁸ In tal senso si veda H. VON HUMBOLDT nel suo memoriale "*Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin*", del 1809, ristampato in MÜLLER E., *Gelegentliche Gedanken*, cit. p. 273, nel quale l'A. aveva già ipotizzato l'autonomia finanziaria delle università come strumento di difesa dalla pressione dello Stato e, allo stesso tempo, aveva intravisto nella politica di reclutamento dei docenti a livello statale una sorta di garanzia per arginare il fenomeno della mediocrità derivato dalle chiamate *ad personam* liberamente fatte dalle università.

³⁹ TEICHLER U., *The Federal Republic of Germany*, in CLARK B. R. (a cura di) *The school and the university*, Berkeley, University of California Press., 1985, pp. 45-76.

⁴⁰ VON HUMBOLDT W., *Università e umanità*, Napoli, Guida, 1970, spiega che non ci si deve preoccupare tanto di cosa si insegna nelle università, quanto piuttosto che attraverso lo studio si esercita la memoria, si affina l'intelligenza, si disciplina il giudizio, si educa il sentimento morale e per assicurare ciò, bastano poche e semplici leggi organizzative.

⁴¹ VON HUMBOLDT W., *op. cit.*, pag. 79.

⁴² L'università di Berlino era nata nel 1810-1811, con obiettivi politici nazionali-unitari ben precisi, ispirata dalla politica riformistica prussiana di quegli anni.

esponenziale del numero di immatricolazioni, accompagnata da un'ampia varietà di discipline e dalla istituzione di nuovi corsi e seminari.

Da quel momento si può affermare che il modello tedesco portò con sé un'innovazione talmente incisiva che nel XIX secolo risultò essere, in tutta Europa, l'esempio maggiormente preso come "parametro di riferimento"⁴³.

Secondo lo schema tedesco, lo sviluppo della cultura e delle scienze si sarebbe dovuto realizzare senza particolari pressioni e condizionamenti imposti dallo Stato. Ciò in quanto le università, nello svolgimento delle proprie funzioni, concernenti, tra l'altro, la formazione, dei "formatori", vale a dire i futuri docenti universitari, avrebbe perseguito, seppure indirettamente, anche finalità di interesse statale, cioè quelle riguardanti la formazione della futura classe dirigente.

Il tratto più saliente del modello tedesco consisteva nell'unificare in una sola istituzione l'insegnamento e la ricerca scientifica in funzione di una preparazione, non puramente professionale e burocratica né completamente slegata dalle esigenze e dai bisogni del tempo, ma che fosse destinata alla crescita culturale della nuova borghesia. Un obiettivo che si traduce esplicitamente nell'idea, marcatamente luterana, di *Bildung*:⁴⁴ in altre parole, di "educazione", rappresentava l'asse costitutivo e il segno di riconoscimento della borghesia tedesca in formazione.

⁴³ Si veda in tal senso MARTINI F., *Le università*, in *Nuova antologia*, Roma, 1984, p. 397 ss. il quale nell'individuare i punti di forza delle università tedesche così scrive: "tutte complete, hanno molto numero di professori, ricchezza altrove insuperata di laboratori, di gabinetti, di biblioteche, ogni maniera di sussidio agli studi. Esse sono davvero grandi focolai di cultura e vi corrono scolari di ogni parte del mondo. Ogni università è un grande ente scientifico ricco degli insegnamenti più svariati".

⁴⁴ VERRA V., <http://www.emsf.rai.it/scripts/interviste.asp?d=456> accesso del 24 aprile 2008, rileva che Humboldt, proprio obbedendo a quei principi della *Bildung* e della *Humanität*, è stato molto radicale, pur essendo un uomo estremamente concreto, ed ha concepito l'istruzione universitaria come istruzione non funzionalizzata, non specialistica. Lo studente doveva costruire da sé stesso il curriculum in base ai propri interessi, ma non soltanto ai propri interessi in generale, bensì anche a quelli specifici e concreti richiesti dal mercato culturale dell'epoca. Nell'università tedesca tradizionale era disdicevole aver studiato nella

Gli altri punti distintivi, che hanno fatto del modello tedesco un esempio cui ispirarsi, sono la spiccata autonomia, la dichiarata libertà di ricerca, lo stretto collegamento fra scienza e insegnamento, ed infine, ma non ultimo per importanza, la concomitanza delle proprie finalità con le esigenze concrete del potere politico. Invero, è lo Stato stesso che canalizza e dirige la finalità dell'istruzione superiore e ne trova il punto di convergenza con quelle sue proprie. Se da un lato, riconosce e favorisce l'istruzione e la ricerca finalizzate al "gusto del sapere e della conoscenza", dall'altro ne garantisce un riconoscimento a livello statale proprio perché ne trae un beneficio diretto, quello della formazione di un'efficiente classe dirigente. Per il perseguimento di tale scopo lo Stato concentra nelle proprie mani la gestione, l'amministrazione e la politica di indirizzo di tutta la formazione superiore, Sicché, in tal modo, si assicura una sorta di "monopolio" dell'insegnamento e della ricerca scientifica.

L'importanza di un regime monopolistico risiede nel fatto che con l'ottocento, dalla nascita cioè dell'università di Berlino, la destinazione dell'istruzione universitaria sotto il controllo e la gestione dello stato non è più rivolta ad una determinata categoria di cittadini: i "funzionari", ma è rivolta ai "cittadini" *sic et simpliciter*, cosicché sono quest'ultimi gli effettivi destinatari dell'istruzione superiore⁴⁵. Si realizza pertanto, un allargamento

propria città giacché rappresentava una forma di pigrizia mentale. Ciò che contava era comunque e soprattutto la *Bildung*. L'ideale humboldtiano di università se, da un lato, si è imposto in gran parte d'Europa, dall'altro lato, però, ha dovuto fare i conti col fatto che, a causa dell'influenza, dello sviluppo tecnologico e del progresso, le università non erano più considerate centri di formazione dell'uomo, ma centri di ricerca *tout court*. Si istituivano laboratori all'interno delle università, il cui scopo principale era quello di formare specialisti, e questo era lo scopo della educazione liberale humboldtiana. Il termine «liberale», in questo contesto, non va inteso nel senso di un orientamento politico, ma nel senso di educazione liberatrice; era infatti l'individuo, che attraverso la costruzione della propria cultura, riusciva a liberare e allargare le proprie facoltà.

⁴⁵ Si pensi, fra gli altri agli interventi di Theodor MOMMSEN sulla "*Wissenschaft als Großbetrieb*", ad esempio in *Das wissenschaftliche Regiment unter König und Kaiser Wilhelm*, in "Sitzungsberichte der Preußischen Akademie der Wissenschaften", 1888, pp. 401-411.

della base di utenza, la quale passa da una soglia di destinazione specifica – l’essere funzionari-, ad una soglia generica –l’essere cittadini-.

L’organizzazione dell’istruzione universitaria era strutturata lungo due assi portanti, da una lato c’erano le quattro classiche Facoltà di Teologia, Medicina, Diritto e Filosofia e dall’altra i laboratori, i seminari e gli istituti che già nel progetto humboldtiano occupavano un posto strategico.

Proprio l’espansione di queste ultime strutture a partire dagli anni ’30 e poi sempre di più, anche nell’ambito delle scienze sociali e dello Stato, venne a rappresentare un punto di forza del sistema di ricerca tedesco, invidiato e copiato dal resto dell’Europa.

La stretta interrelazione intercorrente tra la ricerca e la didattica condusse gli istituti e le biblioteche specialistiche a coordinare le proprie attività attraverso l’organizzazione di “seminari”, che di lì a breve divennero lo strumento maggiormente utilizzato al fine di convogliare le esigenze di insegnamento e al contempo di ricerca. Va qui posto in evidenza che, in particolare nel settore della medicina, l’integrazione tra le esigenze di ricerca e di didattica portò all’affermarsi di strutture, oggi paragonabili alle moderne cliniche universitarie, nelle quali unitamente alla cura dei pazienti si perseguivano finalità di ricerca.

Con lo sviluppo industriale della seconda metà dell’Ottocento e con la necessità di maggior specializzazione professionale dovuta alla crescente espansione del mondo dell’economia che si rifletteva direttamente sul mercato del lavoro, si assiste alla fondazione di istituti di insegnamento a contenuto tecnico le “*Technische Hochschulen*”⁴⁶ -Politecnici-, che, in un

⁴⁶ MANEGOLD K. H., *Universität, Technische Hochschule und Industrie*, Berlino 1970. L’autore illustra come, intorno alla fine del 1800, dopo una lunga attrazione esercitata a livello nazionale dal modello tedesco di università, furono proprio i nuovi tipi di *Hochschulen* ad acquistare, sul piano internazionale, la funzione di modello, tanto ciò vero che la *Technische Hochschulen* di Berlino fu presa a modello dall’Inghilterra, così come le *Handelshochschulen* furono prese a modello in Giappone.

certo qual modo, entrarono in competizione con le Facoltà. In proposito, si deve rilevare che l'istituzione di Politecnici se, da un lato, assicurò una nuova dinamica al sistema educativo-formativo tedesco nel suo complesso, dall'altro, indusse ad allentare quel vincolo che legava le università allo Stato⁴⁷.

Quest'ultima osservazione, trova la sua logica spiegazione nella circostanza per cui l'istruzione offerta dalla Facoltà era rivolta alla formazione di quella classe dirigente destinata ad essere assorbita nei ranghi dell'organizzazione statale, mentre quella fornita dai politecnici, era finalizzata alla formazione di categorie professionali spendibili nel nascente mercato del lavoro che si stava sviluppando sempre più a seguito della crescente industrializzazione. Conseguentemente l'interesse dello stato si è dissociato, coerentemente, sulle due parallele direttrici, sicché l'originario e invaso controllo è stato via via allentato. Difatti, successivamente, il legame tra lo Stato e le università cominciò a sfumare allorquando il potere di gestione amministrativa e di politica di indirizzo delle università si spostò dal centro alle periferie, ciò ha comportato il trasferimento del controllo dallo Stato ai *Laender*.

⁴⁷ Un fenomeno analogo si produsse nel campo dell'organizzazione della ricerca, mediante la creazione, da parte soprattutto dei grandi gruppi industriali privati, di istituti di ricerca applicata, che acquistarono sempre più peso nello sviluppo della "scienza tedesca", con particolare riferimento alle nuove scienze in espansione, quali la chimica e la fisica.

2.2. Il modello francese.

L'altro modello che caratterizzò l'evoluzione universitaria nell'Europa ottocentesca fu quello francese, i cui presupposti si discostano molto da quelli che ispirarono l'esempio tedesco di Humboldt.

Il dato storico da cui partire per la nostra indagine è il 15 settembre 1793, data in cui la Francia, con la *Convention Nationale*, abolisce le Università⁴⁸.

Il modello francese, risalente a Napoleone, ruota intorno all'università imperiale istituita nel 1806. La sua struttura era, dunque, articolata su poche sedi dislocate nel territorio, oltre quella parigina, ed era interamente governata a livello centrale dallo Stato. Va tenuto presente, infatti, che l'intendimento di Napoleone era quello di creare un organismo che fosse esclusivamente deputato all'insegnamento e all'istruzione pubblica⁴⁹.

⁴⁸ Cfr. CASSESE S., *L'autonomia universitaria all'estero e i modi per assicurarla in Italia*, in BALESTRACCI D., MIRRI M. (a cura di), *Università oggi: L'avvio di una fase costituente*, Milano, 1991 p 110, illustra come le università vengono abolite dalla rivoluzione francese perché sono viste come corpi intermedi che si inseriscono tra il cittadino e lo Stato. L'Autore aggiunge che la rivoluzione, invero, uccide un'istituzione morta perché, nella cultura del '700 esistevano le "*Sociétés des savants*" e i "*salons*", non le università. Molto spesso poi, responsabile dell'istruzione erano, in genere, i grandi ordini religiosi e in particolare, per gli studi secondari e superiori, i gesuiti. Dopo il 1789 lo Stato tende ad assumere in proprio il controllo della formazione di una classe dirigente efficiente e fedele, da reclutarsi fra i protagonisti stesi della rivoluzione che ha abbattuto *l'ancien régime*: la borghesia. La rivoluzione, comunque, pone le premesse per un'organizzazione binaria dell'istruzione superiore, anche se l'idea di università espressa dalla rivoluzione conteneva istanze democratiche ed egualitarie che la riforma napoleonica non accetterà. Su la storia delle università in Francia v. MINOT J., *Histoire des universités française*, Collection Que sais-je?, Paris, PUF, 1991; VERGER J., *Histoire des universités en France*, Toulouse, 1986, Editions Privat; LIARD L., *L'enseignement supérieur en France, 1789-1889*, Paris, Armand Colin et Compagnie, 1988.

⁴⁹ L'importanza della formazione come compito primario dell'istruzione post-secondaria viene da Napoleone affermato nella costruzione di una "corporazione laica" direttamente guidata dallo stato. Il sapere, strettamente uniformato e controllato dai ministeri, sostiene, le istanze totalitarie, unitarie e statalistiche che sono proprie dell'Impero. Victor Cousin, intellettuale organico della rivoluzione liberale del 1830, coglie e difende appassionatamente le affinità esistenti fra le riforme universitarie del periodo

Ciò posto, va altresì rammentato che la struttura di quel tipo di università comprendeva insegnamenti secondari e insegnamenti superiori. Questi ultimi, a loro volta, erano organizzati in Facoltà, e ogni Facoltà costituiva un organismo dello Stato che, come tale, era amministrato direttamente dal potere centrale. In un panorama così delineato era evidente che non ci potesse essere spazio per alcun rapporto organizzativo tra le varie Facoltà della stessa città. Cosicché, per la prima volta in Francia alle università si sostituisce l'università al singolare⁵⁰, intesa questa come sistema unitario, uniforme e governato dal centro.

La caratteristica di fondo di questo tipo di modello risiede nella sua natura dualistica. Da un lato, le facoltà e, dall'altro, le *Grandes ecoles*. I due tipi di enti si differenziano profondamente sotto molteplici aspetti. In primo luogo, per il ruolo istituzionale ricoperto e per le modalità di accesso; in secondo luogo, invece, per il tipo di formazione impartita e per il tipo di sbocco professionale destinato ai propri iscritti.

Il sistema delle Facoltà, sebbene formalmente unificato, anche se non sotto un profilo multidisciplinare, era suddiviso in due comparti, diversamente, invece, da quanto già accadeva in altre parti d'Europa⁵¹.

Da una parte, c'erano le facoltà mediche e giuridiche che funzionavano, essenzialmente, come scuole di addestramento professionale e spesso venivano, appunto, chiamate *écoles* anziché *facultés*. Esse erano frequentate da studenti, per lo più di ceto sociale

rivoluzionario e quelle volute da Napoleone. Egli sottolinea, in particolare, i caratteri laici, pubblici e nazionali che stanno alla base del carattere universale dell'istruzione superiore, vedi COUSIN V., *Difesa dell'università e della filosofia*, in BONVECCHIO C., *Il mito dell'università*, Bologna 1980, p.59 e ss.

⁵⁰ Napoleone, con la legge del 10 maggio 1806, raccoglie gli elementi già manifestatesi nel periodo rivoluzionario, e costituisce quell'edificio che, con gradualità ma non radicali modificazioni sopravviverà sino alla legge Faure del 1968 in tal senso v. LEVILLAIN P. *L'università francese: dall'età d'oro alla rivoluzione del 1968*, in (a cura di) STRACCA L., *L'università e la sua storia*, Torino, ERI, 1979, p. 173 e ss.

⁵¹ In particolar modo in Inghilterra, dove appunto il sistema era riconducibile alle sole università di Oxford e di Cambridge, in tal senso si veda GARITO M. A., *L'università in Europa*, ERI, Torino, 1983.

medio-alto, in cerca di una mera veste formale che legittimasse il loro elevato rango sociale. Questa, fra l'altro, sembrerebbe essere la ragione per la quale l'estrazione sociale degli studenti di questo tipo di *écoles* era molto simile a quella degli studenti delle *Grandes écoles* storicamente ritenute socialmente esclusive. Un esempio significativo è rappresentato dal *Polytechnique*, il cui accesso era consentito esclusivamente a coloro che appartenevano a fasce sociali alte per lignaggio e ai figli dei grandi possidenti⁵².

Dall'altra parte, invece, si inserivano le facoltà di lettere e scienze che erano concepite per assolvere limitate funzioni sociali, per lo più di carattere burocratico erudito. Tali enti, da un punto di vista istituzionale, godevano di ridotta autonomia poiché facevano parte integrante del più vasto insieme delle *Universités*. La limitazione di autonomia era confermata dalla forte e penetrante ingerenza dello Stato nell'amministrazione organizzativa, la quale si manifestava nella gestione delle materie di insegnamento, nella determinazione della durata dei corsi, nella validità del titolo di studio rilasciato e nella modalità di svolgimento degli esami, ma soprattutto emergeva fortemente laddove si trattava di regolamentare con proprie norme il finanziamento economico, il reclutamento, la nomina, l'assegnazione delle sedi e la carriera dei docenti⁵³ e, più in generale, laddove le norme di provenienza statale si appuntavano sulla disciplina e sullo *status* degli studenti.

Dal modello così strutturato nasce la configurazione di atenei quali

⁵² Cfr. SHINN T., *Savoir scientifique et pouvoir social, l'Ecole polytechnique, 1794-1914*, Paris, 1980, p. 187.

⁵³ In tal senso si veda KARADY V., *Il dualismo del modello di istruzione superiore in Francia e la riforma delle facoltà di lettere e scienze*, in *L'università tra Otto e novecento: i modelli europei e il caso italiano*, (a cura di) PORCIANI I., Napoli, Jovene 1994. L'A. mette in rilievo come in Francia la libertà di insegnamento che, all'inizio del XIX secolo, era stata introdotta nelle università tedesche di tipo humboldtiano, era sconosciuta. Lo stesso ambiente accademico continuò, anche nella Francia del XX secolo ad essere pesantemente controllato da autorità politiche che distribuivano posti secondo criteri del tutto indipendenti dal livello scientifico.

uffici periferici del Ministero dell'educazione nazionale e l'idea di università come concetto ed istituzione unitaria, università da intendersi al singolare, in luogo delle università delle origini, che, come si è visto erano connotate dalla diversificazione tra università e università del medesimo territorio e dalla netta separazione dai pubblici poteri.

Va evidenziato, peraltro, che questo assetto centralizzatore è temperato dal sistema binario che caratterizza il modello francese. Difatti, come ricordato sopra, alle università si affiancano le *Grandes Ecoles*, con funzioni prettamente formative delle *élites* dell'amministrazione, delle imprese e delle professioni⁵⁴.

La ragione di questa duplice struttura organizzativa va ritrovata nelle funzioni tipiche cui i due diversi enti erano deputati. Da un lato, le università recepiamo ed espletavano principalmente esigenze di ricerca e di istruzione -come noto, attività tipica svolta in via principale nelle università-, dall'altro lato, le *Grandes Ecoles* assolvevano più propriamente ad un compito di formazione -attività tipica che costituisce l'unica ragione della loro istituzione-.

Con la fondazione delle prime *Grandes Ecoles*⁵⁵ prevalse una scelta di tipo tecnico basata sulla ottimizzazione di un sistema di addestramento di esperti di settore e, dunque, su un utilizzo direttamente "operativo" del sapere scientifico⁵⁶.

⁵⁴ Cfr. BIANCO L., *Stato e funzionari nella Francia del settecento: gli "ingénieurs des ponts et chaussées"* (Annali dell'Istituto storico italo-germanico, Monografie 14), Bologna, 1991, p. 65.

⁵⁵ Nel XIX secolo si constata la presenza contemporanea del dinamismo e della diversificazione delle *Ecoles*, che soddisfano alle esigenze richieste dall'industria (Arti e manifatture nel 1829, Azienda fluviale e forestale nel 1826, Istituti di Agronomia), ma anche di soddisfare i bisogni domandati dal settore terziario (Scienze Politiche nel 1871, *Ecoles de commerce* 1881).

⁵⁶ In tal senso si veda SCHIERA P., *Modelli di università nell'Ottocento europeo: problemi di scienza e di potere*, in, *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, (a cura di), PORCIANI I., Napoli, Jovene, 1994, p. 13, il quale illustra come durante la Rivoluzione, la preoccupazione di superamento dell'antico regime porta ad un allontanamento progressivo dal modello di istituzione

L'accesso alle *Grandes Ecoles*, il cui modello paradigmatico fu costituito dalle *Ecole Polytechnique* nel 1794, era fortemente selettivo. Il più delle volte, infatti, era previsto un rigoroso esame di ammissione; la frequenza ai corsi era obbligatoria; la disciplina scolastica era severa; i corsi di studio e i programmi di insegnamento erano rigorosamente definiti e gli studenti ivi diplomati avevano accesso di diritto ai più alti ranghi civili e militari dell'amministrazione pubblica.

Ai diplomati delle *Grandes Ecoles*, così, venivano offerte le migliori prospettive di carriera all'interno di quelli che erano, in realtà, "mercati protetti"⁵⁷. Alcuni di questi settori, come ad esempio quello militare, furono progressivamente aperti anche a soggetti non provenienti dalle *Grandes Ecoles*, altri, al contrario, furono sempre più riservati a coloro che si diplomavano presso scuole specializzate, è il caso di intendeva ricoprire cariche direttive riservate ai diplomatici dell'*Ecoles des Chartes*.

Questo tipo di organizzazione dell'istruzione superiore, cosiddetta "binaria", era pertanto composta da Facoltà universitarie e da "Ecoles".

In primo luogo, come accennato in precedenza, le Facoltà offrivano un insegnamento per così dire disinteressato e si occupavano più specificamente della ricerca, le *Ecoles*, invece, caratterizzate da una diversa natura, assicurano un insegnamento precipuamente finalizzato, un "insegnamento per mestieri"⁵⁸, cioè attribuivano professionalità spendibili

universitaria per far ricorso, sempre maggiore, allo strumento dell'*école*, ritenuto più funzionale alla privilegiata impostazione amministrativa del rapporto fra potere e cittadini.

⁵⁷ Cfr. PIZZITOLA A., *op. cit.*,. L'autore illustra come vengono fondate scuole speciali destinate alla formazione di tecnici, ingegneri e insegnanti che facessero parte e contribuissero alla crescita dell'apparato statale. E', appunto quest'ultima, una delle più spiccate peculiarità dell'università contemporanea francese alle sue origini.

⁵⁸ La fondazione di queste scuole portava ad una scelta di tipo tecnico, basata sull'ottimizzazione di un sistema di addestramento di esperti di settore e dunque su un utilizzo più immediatamente operativo del

nel mondo del lavoro. In secondo luogo, le Facoltà erano controllate dal Ministero dell'Educazione Nazionale, a differenza delle *Scuole* che erano controllate dai Ministeri di settore (di volta in volta dei Lavori pubblici, della Difesa, ecc). Infine, l'accesso alle Facoltà era libero, mentre nelle scuole era per concorso e con un limite quantitativo di iscrizioni. La conseguenza era praticamente scontata: chi usciva dalle Facoltà conseguiva semplicemente un titolo di istruzione, chi usciva da una Scuola "consequiva" un posto di lavoro.

Il sistema ideato nella Francia dell'Ottocento dunque, per un verso, appare più liberale, nel senso che consente all'utente (studente) di scegliere tra percorsi diversi e alternativi, per altro verso, invece, pone l'università in una situazione di minor peso istituzionale poiché è messa in concorrenza diretta con le *Grandes écoles*, competizione che, col passare del tempo, diverrà sempre più accentuata.

In conclusione possiamo dire che le Università, nell'accezione corrente con cui noi oggi in senso stretto la intendiamo, da Napoleone alla legge Faure del 1968 non sono esistite. Erano aggregati di Facoltà e facevano parte di una amministrazione dello Stato. Vi era una struttura centrale, gli insegnanti erano funzionari, i diplomi erano nazionali, i programmi ed i contenuti delle prove erano stabiliti in sede nazionale, i titolari delle cariche erano proposti dalle Università, ma nominati in sede centrale, le risorse tutte statali e le tasse fissate dallo Stato.

Rimanevano solo l'autonomia nel reclutamento dei professori universitari e la cosiddetta franchigia per cui la forza pubblica non poteva entrare nelle sedi dell'insegnamento superiore se non su richiesta dei

titolari delle cariche accademiche⁵⁹.

Questo modello è stato modificato con la legge Faure, seguita ai moti del 1968. Essa per la prima volta dopo l'*Ancien Régime* instaura vere Università, l'autonomia delle quali è affermata dalla legge⁶⁰. Tale legge ovvia a talune delle più gravi distorsioni dell'università napoleonica, attuando un notevole decentramento territoriale e facendo concessioni in fatto di autonomia, partecipazione e interdisciplinarietà⁶¹. Le Università sono ora aggregati di unità di formazione e di ricerca, nelle quali si sperimenta liberamente.

A questo punto, il rapporto con lo Stato è di autonomia, perché le materie non sono più fissate dal centro. Basti pensare che si discute del passaggio delle Università alle Regioni e che è stato introdotto nel 1984 il *Comité d'évaluation des Universités*⁶². Così è lasciata alla periferia l'iniziativa, dato al centro un potere di arbitrato, introdotta una separazione tra organo di valutazione e uffici di distribuzione delle risorse finanziarie.

⁵⁹ Le immunità universitarie in Francia sono una tradizione tanto antica quanto le università stessa. Un decreto imperiale del 15 novembre 1811 le definisce così: "tranne il caso di flagrante delitto, d'incendio o di soccorso richiesto all'interno degli Istituti, coltelli e altre scuole pubbliche appartenenti alle università, nessun funzionario di polizia o ufficiale giudiziario potrà introdursi per constatare un reato o per eseguire un mandato di arresto o di comparizione diretto contro membri o allievi di tali istituzioni se non ne ha autorizzazione speciale scritta dai nostri procuratori generali, dei loro sostituti o dei nostri procuratori imperiali".

⁶⁰ Cfr. STAROPOLI A., *L'insegnamento superiore in Europa. Il modello francese*, in AA.VV., *Modelli di Università in Europa e la questione dell'autonomia*, Torino, Fondazione Agnelli, 1996, p. 3.

⁶¹ L'autonomia universitaria, sotto il profilo amministrativo pedagogico e finanziario, incontrava tuttavia ancora seri limiti: i professori e i funzionari sono nominati dal governo; l'attività didattica deve attenersi alle norme generali dettate dal ministro per garantire il carattere nazionale degli studi accademici; i finanziamenti vengono quasi esclusivamente dallo stato, che chiede in cambio, di esercitare il proprio potere. Ed infine gli studenti, essi possono partecipare, in numero ristretto e con poteri limitati, ad organismi collegiali insieme ai docenti e con rappresentanti del personale amministrativo, si veda in tal senso PEREZ J., *Situación de la Universidad en France*, in *Reflexion Universitaria*, Salamanca, 1979, p. 165.

⁶² Il CNE è il Comitato Nazionale per la valutazione dell'istruzione superiore a carattere scientifico, culturale e professionale. Creato nel 1984, questo comitato è una autorità amministrativa indipendente con una sua autonomia finanziaria. Esso è incaricato di valutare le università, gli istituti di grandi dimensioni e le scuole che sono sotto la tutela del Ministero dell'istruzione superiore, ma anche di altri ministeri. La trattazione sul CNE verrà tuttavia trattata ampiamente nel capitolo terzo.

Questa è la chiave di volta della riforma Savary prima e della legge del 2007 (legge Precresse), di cui si tratterà ampiamente nel prosieguo.

2.3. Il modello inglese.

Il sistema universitario inglese, attraversava all'inizio dell'Ottocento, un periodo di grande difficoltà dovuto soprattutto ad una situazione di grande immobilismo⁶³ e, al pari di quello di altri paesi europei -come abbiamo visto-, ha trovato importanti punti di svolta rispetto all'originario momento fondativo.

Le università inglesi, infatti, avevano subito vicende non dissimili rispetto a quelle degli altri paesi europei: origini medievali, crisi nella frequenza, nell'efficienza e nei modelli didattici, problemi che perdurarono fino a tutto il XVIII secolo.

La differenza principale, che caratterizzò il sistema inglese rispetto agli esempi europei visti precedentemente, può essere individuata soprattutto nel carattere fortemente autonomo di ciascuna istituzione.

Nell'indagine storico evolutiva del modello inglese emerge che il suo percorso è stato assai tortuoso e disseminato da molteplici ragioni di complessità.

La prima e forse la più determinante è quella relativa alla grande importanza che ricopre l'auto-amministrazione all'interno dell'accademia. Sin dalla sua nascita infatti, si evidenzia una forte spinta all'autogoverno e alla autogestione, a ciò si deve aggiungere, elemento di considerevole importanza, l'assenza per lungo tempo di controlli da parte dello Stato.

La seconda è da far risalire al fatto che l'Inghilterra dell'Ottocento fu terreno fertile per la futura rivoluzione industriale. Questo aspetto ha implicato rivolgimenti che si sono ripercossi anche a livello culturale ed accademico. Se, da

⁶³ Dagli appunti del suo secondo viaggio inglese, Tocqueville riferisce che Oxford, negli anni '30 del XIX secolo, era un luogo ove dominavano l'ozio, l'abuso e il privilegio. I *fellows* dei *colleges* erano *rentiers*, poco interessati ad insegnare e quando insegnavano, impartivano corsi vecchi di due secoli.

un lato, ha determinato l'ascesa del proletariato urbano e la formazione delle grandi città contemporanee, dall'altro, ha dato vita ad una borghesia e ad un ceto medio che si è prodigato tenacemente ad occupare tutti i singoli posti del potere pubblico, compresi quelli della cultura⁶⁴.

Infine, va rilevato che la complessità dell'evoluzione universitaria inglese è stata determinata dal fatto che, fino all'inizio del XX secolo, l'Inghilterra ha un numero di Università inferiore persino rispetto a quello della Turchia e che, inoltre, tutte le Università, escluse Oxford, Cambridge, quelle scozzesi e Londra, sono di nuova istituzione⁶⁵.

Proprio nell'istituzione di nuove Università si avverte un primo cambiamento. Il potere centrale risulta più forte e presente poiché costituisce il punto fondamentale di riferimento per il finanziamento, e assume, così, veste di primo finanziatore.

La base del modello inglese risale ai famosi *Colleges* di Oxford e Cambridge che erano stati fondati nell'ambito della Riforma del XVI secolo⁶⁶. Essi erano stati, infatti, costituiti secondo una regolamentazione che sarebbe rimasta per secoli immutata e libera delle implicazioni sociali e confessionali e, per di più, in condizioni di assoluto monopolio dell'istruzione universitaria.

⁶⁴ In tal senso si veda SHATTOCK M., *The creation of a University system*, Oxford, 1994, Blackwell, p. 187 e ss.

⁶⁵ L'apertura del primo *college* a Londra suscitò indignazione dell'establishment, il 7 maggio 1827 la rivista "John Bull" lo qualificava come semplice "scuola di ciarlatani per ragazzi dei quartieri popolari londinesi, basata su un sistema societario di sottoscrizione, senza potere di accordare diplomi o attribuire onori o distinzioni, nata nella stagione delle chimere", al riguardo si veda, BOWEN J., *Storia dell'educazione occidentale*, vol. III, Milano, Mondadori, 1983, p. 341.

⁶⁶ Sulla Riforma del XVI secolo vedi, POLLARD A. F., *The History of England from the accession of Edward VI to the death of Elizabeth (1547-1603)*, London, Longman, 1910; POWICKE F. M., *The Oxford History of England; the XIII century, 1216-1307*, Oxford, Clarendon Press, 1953; REGINA G., *L'Anglicanesimo Panorama storico e sintesi dottrinale*, Ed. Paoline, Roma, 1957; NUCCIARONE G., *I grandi riformatori d'Inghilterra. Enrico VIII ed Elisabetta I*, Napoli, Arti Grafiche Il Cerchio, 1976; MIETTA L., *L'Inghilterra cattolica e la crisi anglicana*, XII ed., Milano, Alacer, 1934; KAMEN H., *L'Europa dal 1550 al 1700*, III ed., Bari, La Terza, 1991; HAIGH C., *English reformations: religion, politics and society under the Tudors*, Oxford, Clarendon Press, 1993;

Va evidenziato che le uniche università, allora esistenti, rappresentavano l'universo del palcoscenico accademico inglese, tanto da essere rappresentate con il termine *Oxbridge*. Per descrivere la forte centralità di detto sistema e insieme la tensione che esso subiva con la dinamica sociale ottocentesca, alcuni autori osservano che “mentre all’inizio del XIX secolo i *Colleges* costituivano la riserva privilegiata di una classe, alla fine del secolo i privilegi e il monopolio di quella classe erano stati ormai quasi del tutto spazzati via”⁶⁷.

Dopo un periodo di immobilismo, le università di Oxford e Cambridge intrapresero un percorso di “rinnovamento”, datato intorno alla seconda metà del secolo, che fu realizzato con l’*Oxford University Act* del 1854 e col *Cambridge University Act* del 1856, seguiti poi dall’*Oxford and Cambridge Universities Act* del 1882.⁶⁸

Con l’annunciata rinascita furono introdotti nuovi insegnamenti, furono aboliti gli incarichi di insegnante a vita e fu sostituito, in alcune cerimonie, l’uso del latino con l’inglese.

È in questo periodo che irrompe un nuovo elemento che destabilizza, ancor di più, l’originario assetto del sistema universitario, vale a dire l’inaspettato ed imprevedibile aumento della domanda di istruzione superiore. Aumenta considerevolmente il numero degli studenti e l’istruzione universitaria non è più appannaggio esclusivo di pochi eletti.

L’università, conseguentemente, assume un ruolo fondamentale che si esplica sia sul piano di una rinnovata istruzione, sia sul piano della funzione sociale che l’istituzione era destinata a svolgere. Invero, il ruolo sociale svolto

⁶⁷ Cfr. SCHIERA P., *op cit.*, p. 9.

⁶⁸ Questi “Acts” erano provvedimenti che riguardavano le Università di Oxford e Cambridge. Con tali provvedimenti veniva apportate dei cambiamenti agli statuti delle Università di Oxford e Cambridge e soprattutto venivano erogati dei fondi per l’assistenza finanziaria da parte dello Stato. Tuttavia questo provvedimento stabiliva anche un maggiore controllo da parte dello Stato nei confronti di Oxford e Cambridge, infatti si prevedeva che il Governo potesse chiedere informazioni su come venivano utilizzate le risorse finanziarie delle Università e dei collegi.

dall'università appare rispondere alle nuove esigenze che provenivano dalla società inglese dell'ottocento, esigenze che si manifestavano attraverso una "borghesizzazione" e "democratizzazione" dell'intera collettività sociale⁶⁹,

Il processo di rinnovamento raggiunge il proprio apice alla fine del secolo XIX, allorquando gli stimoli provocati dal grande lavoro promosso dalla *British Association for the Advancement of Science*⁷⁰ -fondata nel 1831 e operante in modo completamente privatistico- condussero alla creazione di commissioni esplorative. Queste diedero luogo, rispettivamente nel 1858 e nel 1877, a due *Royal Commissions* ufficiali chiamate ad analizzare i problemi connessi con l'insegnamento universitario, in vista dei drastici e lungimiranti cambiamenti che da lì a poco si sarebbero verificati. Difatti, non appena questi ultimi cominciarono ad essere messi in atto l'antico sistema medievale dei *Colleges* andò in crisi, sicché, sotto il profilo didattico, fu necessario aumentare il loro numero e, sotto il profilo sociale e religioso, fu necessaria una progressiva liberalizzazione nell'ammissione degli studenti.

La trasformazione coinvolse anche Oxford e Cambridge, tradizionalmente finanziate dallo Stato, ma comportò soprattutto la creazione di nuove sedi abilitate al conferimento di titoli accademici. È interessante osservare che il processo di rinnovamento fu promosso dallo *University Extension Movement*, movimento di opinione caratterizzato da una forte natura privata, rilevabile in prima approssimazione dalla provenienza dei finanziamenti.

L'apporto prodotto dalla spiccata indole di carattere privato produsse un accentuato interesse per l'insegnamento tecnico-scientifico, a lungo penalizzato a *Oxbridge*

⁶⁹ Cfr. SCHIERA P., *op. cit.* L'autore rileva come tale considerazione non sia riferibile soltanto all'Inghilterra ma in realtà a tutta l'Europa, cioè a tutte le università europee.

⁷⁰ La British Association for the Advancement of Science (ora nota come il BA) è stata fondata a York il 27 settembre 1831. Lo scopo originario dell'organizzazione, espresso attraverso le sue riunioni annuali in diverse città e paesi in tutto il Regno Unito, era quello di dare un forte impulso e un maggiore apporto sistematico alla promozione della ricerca scientifica e del progresso in generale.

L'University College e il King's College di Londra ebbero, senza dubbio, il merito di promuovere fortemente l'impegno accademico a favore delle scienze e delle tecnologie fisiche. Essi furono i due primi istituti universitari, creati rispettivamente nel 1826 e nel 1828, che, in competizione fra loro, spezzarono il monopolio dei collegi di *Oxbridge* e che, sotto l'influenza del modello tedesco, anticiparono l'ondata dei cosiddetti *Civic Colleges*⁷¹.

In conclusione si può affermare che, a partire dalla metà del secolo, il panorama del sistema universitario inglese appariva organizzato su tre livelli: il primo, quello di Oxford e Cambridge, alla ricerca di un soddisfacente adeguamento delle antiche strutture alle nuove esigenze; il secondo, quello dell'Università di Londra, che dal 1858 iniziò a rilasciare titoli accademici anche attraverso i *Colleges* periferici; e il terzo, quello dei Colleges, che si consolidò solo negli anni '80, ai quali, successivamente e grazie all'istituzione dell'Università di Manchester, fu data la possibilità, anche a quelli minori, di rilasciare in proprio titoli di studio ufficiali.

In buona sostanza si può dire riassuntivamente che l'intero processo di riforma si è mosso lungo due direttrici principali. Da una parte, fu segnato dall'allargamento della base studentesca, che fu reso possibile dal superamento degli antichi vincoli, sociali e religiosi, propri del regime tradizionale; dall'altra parte, fu caratterizzato dal costante ricorso al principio della *practical utility* che condusse il mondo scientifico a un interessamento sempre maggiore ai problemi tecnici imposti dall'industrializzazione.

Nel 1889 il provvedimento *University Colleges Grant* regolò l'intera materia favorendo, nei primi decenni del XX secolo, il grande fenomeno delle

⁷¹ Per una dettagliata spiegazione sulle *Civic University* vedi nota 11.

cosiddette *Redbrick Universities* che impose una nuova tradizione nel sistema universitario inglese⁷².

In Inghilterra, ancor più che in Francia, ebbe successo un metodo per così dire “federativo”; ispirato alla necessità di uniformare, dal punto di vista organizzativo oltre che della frequenza, le diverse e, per certi versi, contraddittorie situazioni locali.

Per questo motivo, infatti, in Inghilterra, si verificò e perdurò una notevole polverizzazione del sistema che, di fatto, si concretizzò in un vero e proprio decentramento organizzativo di tutto l’ordinamento universitario. Ciò rese difficile la realizzazione di un assetto unitario concentrato nelle mani dello Stato, tanto che per molto tempo la sua presenza fu assai debole, se non del tutto assente.

Il sistema universitario inglese, tuttavia, ha continuato a conservare gli originari caratteri essenziali: quello dell’autonomia e della differenziazione. Il modello base intorno al quale si è costituito e si è consolidato è quello dei *colleges*, nel quale le università (fondamentalmente Oxford e Cambridge) erano composte da un’amministrazione centrale d’ateneo alla quale si affiancavano, per l’appunto, i *colleges*, organismi qualificati *self-governing corporation*.

Accanto al modello così denominato “Oxbridge”, si è poi affermato

⁷² “By 1930, there were in the United Kingdom two ancient English universities, a quartet of Scottish ones, universities and university colleges in Ireland north and south, a Welsh federated university, a large group of Victorian universities and colleges in London and the provinces, and a new group of twentieth century redbricks modeled on their civic predecessors”, vedi, ROTHBLATT S., *The diversification of higher Education in England*, in JARAUSCH K.H., *The transformation of higher learning 1860-1930*, Stuttgart 1983, p. 131. Le *redbrick universities* (Il termine “mattoni rossi” o “Redbrick” è stato ispirato dal fatto che [il Victoria Building](#) presso l’Università di Liverpool è stata costruita con un distintivo mattone rosso) denominate anche *civic universities* sono: state fondate in sei città industriali d’Inghilterra in epoca vittoriana e più precisamente sono l’Armstrong College of Physical Science, fondata a Newcastle 1871, l’Yorkshire College of Science, fondato a Leeds 1874, il Firth College, fondata a Sheffield 1874, il Mason College of Science, fondata a Birmingham 1880, L’University College, fondata a Nottingham 1881 e L’University college, fondata a Liverpool, 1881. Tali *colleges* hanno conseguito lo status di istituti universitari, solo dopo la seconda guerra mondiale. Queste università si distinguevano dai *colleges* di Oxford e di Cambridge poiché ammettevano studenti senza distinzione di carattere confessionale o sociale e avevano competenze molto spesso riferibili a materie più pratiche e più professionali quali l’ingegneria e la fisica in tal senso RODERICK G. W. e STEPHENS M. D., *Education and industry*, cit., pp. 96-97.

quello di alcune grandi *federal universities*, come quella di Londra e quella del Galles⁷³.

Al contrario degli altri sistemi europei si può affermare che, in definitiva, l'elemento fondamentale che storicamente ha caratterizzato il sistema universitario inglese è quello dell'autonomia, la quale ha trovato il proprio fondamento legale nella *Royal Charter*⁷⁴ che le garantiva alle università una notevole indipendenza dal controllo del Parlamento.

Da questo aspetto principale derivano, a cascata, diverse altre caratteristiche portanti del sistema. La facoltà di disciplinare i propri ordinamenti, quella di scegliere le modalità pratiche con le quali assolvere le proprie funzioni, quella di selezionare discrezionalmente il personale docente e di reclutare liberamente gli studenti erano, infatti, tutte prerogative che non erano assoggettate al regime statale, giacché la disciplina dell'organizzazione interna, la finanza, il personale amministrativo e il valore legale dei diplomi conferiti⁷⁵ erano attività gestite direttamente al livello locale decentrato.

Per quanto riguarda la finanza è doveroso, però, sottolineare un importante e particolare riflessione. Fino alla metà del XIX secolo, i finanziamenti statali alle università rappresentavano solo il trenta per cento delle loro entrate ed erano ottenuti mediante il sistema detto "*block grants*" che lasciava grande autonomia alle università destinatarie soprattutto per quanto

⁷³ In questo tipo di modello la struttura è ancora più decentrata. L'università di Londra, infatti, si compone di una federazione di diverse scuole o facoltà (es. London School of Economics, Imperial College, King's College ecc.) organizzata in dipartimenti ed istituti. A differenza del modello fondato sui *colleges*, i corsi e le discipline insegnate in ciascuna di queste scuole o facoltà sono omogenei, e, dunque, non è necessario il ricorso al *tutorial system* nei confronti degli studenti, tipico dell'assetto di Oxford e Cambridge.

⁷⁴ "*Le università derivano i propri diritti e i propri privilegi dall'atto Reale (Royal Charter) o dagli atti del Parlamento (Acts of Parliaments)..... Solo le università decidono quali titoli accademici conferire e a quali condizioni; solo esse decidono quali studenti ammettere e quale personale docente assumere*" sic Commissione delle comunità europee, *Insegnamento superiore nella Comunità europea*, Guida allo studente, (a cura di) STASSEN M., Bruxelles, 1981, p. 265.

⁷⁵ Tali caratteristiche hanno rappresentato una costante nella storia delle università britanniche e hanno avuto origine nel loro percorso storico cfr. KOGAN M., *Educational Policymaking. A study of interest groups and Parliament*, London, 1975, Allen and Unwin, p. 56 e ss.

riguardava la specifica destinazione cui allocare dette risorse economiche.

Benché sul finire del XIX secolo i problemi inerenti la mancanza di ricerca scientifica e la sempre più una difficile situazione delle università britanniche rispetto a quelle tedesche generasse una certa apprensione, lo Stato non adottò provvedimenti per arginare le piaghe che affliggevano il sistema universitario e, dunque, non intervenne né sul regime dei finanziamenti, né su quello della regolamentazione centralizzata⁷⁶. Solo nel 1919, venne istituita la *University Grants Committee*⁷⁷ -che dal 1989 prese il nome di *University Funding Committee*-, un organismo che aveva lo scopo di gestire e regolare la destinazione di fondi alle università e che erogava finanziamenti quinquennali direttamente alla struttura universitaria⁷⁸.

⁷⁶ Per tutto il XIX secolo l'Inghilterra è stata dominata dal capitalismo del "*laissez faire*" e il concetto di una università come istituzione che eroga un servizio pubblico controllata dal governo era del tutto inesistente si veda in tal senso WILLIAMS G. L., *Gran Bretagna: problemi dell'autonomia*, in AA.VV., *Modelli di università cit.*, p. 154.

⁷⁷ Tuttavia l'University Grants Committee (UGC) fungeva come da "cuscinetto" tra il governo e le singole università, metteva queste ultime al riparo da ogni tipo di ingerenza politica da parte dello Stato e inoltre impediva il controllo da parte del Parlamento sulle questioni finanziarie accademiche, al riguardo vedi WILLIAMS G. L., *Gran Bretagna: problemi dell'autonomia*, in AA.VV., *Modelli di università cit.*, p. 155.

⁷⁸ Dopo questo primo passo, seguirono una serie di atti che sono stati definiti di *voluntary self-centralization che hanno dato a vita ad organismi quali l'istituzione della Committee of Vice Chancellors and Principals* (1919), con il compito di avviare l'integrazione dei sistemi di amministrazione delle Università; la fondazione della *Association of University Teachers* (1919), con la quale si delinea la differenziazione tra la professione docente universitario e quella della precedente corporazione; l'istituzione dell'*University Central Council on Admissions* (1961), con la funzione di centralizzare le procedure di ammissione. Va poi ricordato che alle grandi università civiche istituite nel secolo XIX, si sono aggiunte, dopo il 1960, le cosiddette nuove università, create per far fronte ai problemi di incremento demografico e di aumento della domanda di istruzione superiore, conseguenza della liberalizzazione degli accessi alle università consentita con l'*Education Act* del 1944. Fu lo stesso *Education Act* del 1944 a ridefinire le *Further Education* (istituti a carattere tecnico professionale già istituiti con l'*Act of Parliament* del 1902, ma che, in realtà, non ebbero mai un grande sviluppo perché rimasero sempre sotto il controllo pubblico e perché si trovarono, rispetto alle università, in una posizione di sott'ordinata inferiorità qualitativa e di prestigio sociale). Nel 1961 venne, poi, istituita la Commissione Robbins. (prese il nome dal suo primo Presidente, un eminente economista della London School of Economics). Nel rapporto presentato dalla Commissione nel 1963 si esplicitava una prospettiva di base molto semplice. E cioè, che il numero totale degli studenti tra il 1963 e il 1980 sarebbe dovuto aumentare del 258% e la parte più consistente dell'incremento si sarebbe dovuta manifestare nelle università e nei college dipendenti dalle università. Per la realizzazione della prospettiva auspicata era necessario programmare una serie di interventi che si dovevano articolare in quattro direzioni: espansione delle università già esistenti, costruzione di nuove università, riqualificazione dei principali istituti superiori per la formazione professionale che sarebbero, poi, stati trasformati in università, ed, infine, collocazione degli istituti per la formazione professionale all'insegnamento sotto la guida delle università. Con la veggenza del senno di poi, va detto che, se le raccomandazioni della Commissione Robbins fossero state adottate, il settore

Con l'intervento del governo dell'allora Premier Margaret Thatcher e a seguito delle riforme che sono intervenute nel campo dell'istruzione superiore, il modello britannico ha subito una profonda trasformazione che ha permesso al governo centrale di insinuarsi nelle maglie organizzative e funzionali dell'intero sistema di istruzione universitario tanto da imprimergli una forte influenza centralizzata.

dell'istruzione post-secondaria in Gran Bretagna sarebbe stato dominato da università autonome spiccatamente orientate alla ricerca. Nel 1965, venne varata la cosiddetta politica binaria, che prevedeva, *a latere* dell'organizzazione strettamente universitaria, l'incremento dei *polytechnics*. Lo scopo, era quello di promuovere istituzioni più rispondenti alle sollecitazioni che provenivano dalla società. Un'altra importante ragione per favorire l'attuazione della politica binaria discendeva nel fatto che la realizzazione dell'espansione dei *polytechnics* sarebbe stata ottenuta con minori costi attraverso l'istituzione di enti che, differenza delle università, non fossero impegnati nella ricerca. Infine, esiste una terza ragione che avrebbe giustificato l'attuazione la politica binaria ed è quella derivata dalla necessità di riordinare il caos amministrativo in cui si trovava il settore del *Further Education*. L'elevato numero di piccoli college in competizione reciproca e la qualità estremamente variabile di istituti e corsi spinse il governo centrale a tentare di concentrare l'intero settore all'interno della più ampia struttura dei *polytechnics*, i quali sembravano offrire maggiori garanzie di efficienza e una più facile gestione amministrativa, in tal senso Berdhal R., *British universities and the State*, (2nd edition), New York, Arno Press, 1977.

2.4. Il Caso italiano

Completamente differente è la situazione dell'università italiana.

L'assenza ancora agli inizi dell'ottocento di uno Stato unitario non ha favorito, come invece accade in Francia, Inghilterra e in Germania la nascita di un modello di università.

Agli inizi dell'ottocento estremamente vario si presenta lo stato degli istituti educativi in Italia⁷⁹.

Nel 1861 il nuovo Regno d'Italia contava ben 20 università, un dato che faceva dell'Italia il paese europeo con il maggior numero di università in rapporto alla popolazione⁸⁰.

Il sistema universitario italiano nasceva, insomma, con un numero eccessivo di università per quei tempi e, contemporaneamente, con un sistema che aveva grandi differenziazioni qualitative al suo interno⁸¹.

Alla grande disomogeneità del sistema universitario nazionale si

⁷⁹ Cfr. Miozzi M., *Lo sviluppo storico dell'università italiana*, Firenze, Le Monier, 1993. L'autore illustra come si passa da una situazione enormemente retriva dello Stato Pontificio, del Regno di Napoli, del Ducato di Modena e del Regno delle due Sicilie, all'atmosfera più respirabile del Granducato di Toscana e del Ducato di Parma. La secolare incuria dei governi dello stato Pontificio e del Regno delle Due Sicilie aveva consolidato nel Mezzogiorno una condizione di ignoranza ancestrale. Si comprendono, così, le difficoltà dinanzi alle quali viene a trovarsi il nascento Stato italiano. Difficoltà rintracciabili nella scarsa sensibilità da parte delle popolazioni meridionali verso il problema culturale, nella carenza di edifici scolastici, nella difficoltà di comunicazione e nella mancanza di personale insegnante.

⁸⁰ Cfr. LUZZATO G., *La scuola italiana dall'università ai giorni nostri*, Firenze, La Nuova Italia, 1990, pp. 153-198. Il numero salirà a 23 con la creazione del Politecnico di Milano e l'annessione del Veneto e di Roma. Si era deciso che tutte le istituzioni di istruzione superiore presenti negli stati preunitari dovessero essere mantenute in vita. Fu una decisione politicamente comprensibile che, però, elevò di fatto al rango di università anche istituzioni a carattere e vocazione regionali.

⁸¹ Cfr. Miozzi M., *op. cit.*, Senza contare poi che la distribuzione delle sedi era decisamente squilibrata, se pensiamo che delle 23 università esistenti nel 1870, 17 erano collocate nel Centro-Nord, 3 in Sicilia, 2 in Sardegna e solo una, quella di Napoli, nel Sud. In tutto il meridione continentale, quindi, vi era una sola università, mentre vi erano regioni come l'Emilia che ne avevano 4 e le Marche dove erano insediate 3 università.

cercò di porre rimedio, utilizzando quella parte della legge Casati⁸² del 1859 dedicata all'istruzione superiore⁸³, attraverso l'impiego di un insieme di norme che da una parte centralizzavano le decisioni più importanti come quelle relative alla nomina ministeriale per i professori⁸⁴ e regia per i rettori⁸⁵ e quelle relative alla definizione dei contenuti dei corsi di studio⁸⁶, dall'altra limitavano, almeno sulla carta, la libertà di insegnamento e, inoltre, tendevano a regolare nei minimi dettagli la vita interna delle singole istituzioni⁸⁷.

La legge Casati costituì il tentativo di statalizzare l'istruzione, facendone assieme all'esercito, uno dei due pilastri della formazione di una coscienza e di una classe dirigente nazionale, in uno spirito tendenzialmente laico e liberale. Così anche le università divennero parte dell'amministrazione dello Stato, visto come vero garante della libertà.

Nella realtà, il tentativo di rendere omogeneo il sistema nazionale universitario risultò piuttosto faticoso, se si pensa che ancora agli inizi del XX secolo in più della metà degli atenei italiani vigevano, di fatto, le

⁸² Cfr. SORACE D., *L'autonomia delle università italiane nel quadro normativo: una lettura critica*, in AA.VV., *Modelli di Università in Europa e la questione dell'autonomia*, Torino, Fondazione Agnelli, 1996, p. 220. Questo provvedimento legislativo sulla scuola italiana è costituito dall'estensione al Regno d'Italia della legge promulgata per il solo Regno di Sardegna il 25 aprile 1859 n. 3725, emanato da Vittorio Emanuele con decreto del 13 novembre 1859 n. 3725, che gli conferiva i pieni poteri in caso di guerra all'Austria. Tale provvedimento è suddiviso in cinque titoli concernenti: l'amministrazione della pubblica amministrazione, l'istruzione superiore, la secondaria classica, la tecnica e l'elementare. Su iniziativa del Ministro Casati, questo provvedimento rimarrà in vigore salvo lievi modifiche, fino al 1923, quando fu varata la riforma Gentile. La legge, rispondeva al principio generale di governo del nuovo Regno, e cioè ad un principio centralistico ed unificatore, reso necessario proprio dalla enorme disparità della situazione economica, sociale, politica e culturale degli ex stati indipendenti della penisola, confluiti poi nel Regno d'Italia. La legge Casati costituì il tentativo riuscito di statalizzare l'istruzione, diretto a porre a carico dello stato le spese dell'università e a disciplinarle omogeneamente prevedendo che rilasciassero un titolo avente uguale valore in tutto il regno.

⁸³ L'art. 47 stabiliva che: *"l'istruzione superiore ha per fine di indirizzare la gioventù, già fornita delle necessarie cognizioni generali, nelle carriere sia pubbliche che private in cui si richiedeva la preparazione di accurati studi speciali e di mantenere e di accrescere nelle diverse parti dello Stato la cultura scientifica e letteraria"*.

⁸⁴ Artt. 56-76, legge n. 3725 del 13 novembre 1859.

⁸⁵ Artt. 149-159, legge n. 3725 del 13 novembre 1859.

⁸⁶ Artt. 51-55, legge n. 3725 del 13 novembre 1859.

⁸⁷ Artt. 166-176, legge n. 3725 del 13 novembre 1859

vecchie normative e gli antichi statuti di origine preunitaria.

Il sistema universitario nazionale nacque, dunque, per semplice sommatoria di ciò che preesisteva. Era un insieme disomogeneo di istituzioni di qualità e di tradizioni estremamente differenziate, e queste diversità dimostrarono una grande capacità di persistere nel corso dei decenni successivi.

E' importante tuttavia rilevare che nelle intenzioni del legislatore, il sistema italiano avrebbe dovuto consentire, in maggior grado possibile, l'attuazione del "principio di libertà"⁸⁸. A tale fine, era stato ritenuto necessario conformare l'ordinamento dell'istruzione assumendo i tratti dei modelli stranieri che apparivano in grado di garantire il più elevato tasso sostenibile di libertà in ambito scolastico. Venne scartato, il sistema anglosassone, poiché l'esclusione di ogni ingerenza governativa e l'attribuzione dell'attività di istruzione a strutture private veniva ritenuto "pericoloso"⁸⁹.

Venne scelto, quindi, quello tedesco, identificato come un sistema

⁸⁸ Cfr. *Relazione fatta a S. M. il 13 novembre 1859 dal Ministro sul riordinamento della pubblica istruzione, in Collezione celerifera delle leggi*, 1859, p. 1427. Per ricostruire dibattito culturale, filosofico e giuridico sulla libertà d'insegnamento cfr. POTOTSCHNIG U., *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, p. 731, e le indicazioni bibliografiche ivi contenute con le quali si illustra come nella prospettiva essenzialmente individualista e liberale del tempo la libertà di insegnamento fosse annoverata tra i diritti del cittadino di fronte allo Stato, ma venisse intesa soltanto come libertà di costituire scuole private o al più, di affiancare negli istituti di istruzione pubblici insegnamenti a titolo privato, e non certo come libertà didattica dell'insegnamento nell'ambito dell'organizzazione pubblica; sui temi di ordine giuridico PALMA L., *Corso di diritto costituzionale*, III, Firenze, 1885; De GIOANNIS G., *Corso di diritto pubblico amministrativo*, Firenze, 1877 e successivamente PIOVANO G., *La libertà di insegnamento*, Monza, 1909, e Id., *La libertà della scuola in Italia dallo Statuto in qua*, Roma, 1914; su i temi di carattere politico e culturale SPAVENTA B., *Libertà di insegnamento*, Firenze, 1920; BERTI D., *Della libertà di insegnamento e della legge organica sull'istruzione pubblica*, in *Rivista italiana*, 1850, p. 20; MINGHETTI M., *Stato e Chiesa*, Milano, 1878, nonché SPAVENTA S., *La politica della destra*, Bari, 1910; MONTI G., *Libertà della scuola*, Milano, 1928. Infine, più recentemente TALAMANCA A., *Libertà della scuola, libertà nella scuola*, Padova, 1975. Per un quadro legislativo completo cfr. CUOMO G., *La Libertà dell'insegnamento, (rassegna di legislazione 1618-1918)*, in IACCARINO C. M., (a cura di), *L'istruzione e il culto (Atti convegno celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione)*, 1967.

⁸⁹ Cfr. *Relazione fatta a S. M. il 13 novembre 1859 dal ministro sul riordinamento della pubblica istruzione, op. ult. cit.*, p. 1433, che si esprimeva in questi termini: "Una libertà illimitata che è conveniente ed opportuna in Inghilterra, dove i privati sono da tanto tempo avvezzi a far da sé ciò che altrove è lasciato al governo, non potrebbe senza pericolo sperimentarsi da noi".

medio di libertà. Si intese correlativamente creare un quadro normativo nel quale la funzione dell'istruzione veniva assunta integralmente dallo Stato.

La dottrina moderna, peraltro, è concorde nell'affermare che l'impianto della legge Casati, pur nelle sue incoerenze e disorganicità, risulta sostanzialmente ispirato dai principi di accentramento statalistico del modello francese napoleonico⁹⁰.

Secondo alcuni infatti tali incoerenze e tale disorganicità hanno fatto affermare che il modello di università venutosi a creare con l'unificazione italiana e sulle orme della citata legge Casati, viene considerato un "non modello", marchio che il sistema universitario italiano, per parte della dottrina, si porterà addosso per molti anni⁹¹.

L'intero sistema dell'istruzione pubblica veniva quindi assorbito all'interno dell'organizzazione statale: l'università non è che uno dei tre rami della pubblica istruzione, quello "dell'istruzione superiore" il secondo ramo è quello della "istruzione tecnica e primaria", il terzo della "istruzione secondaria classica"⁹².

La formazione universitaria, quindi, veniva impartita esclusivamente negli istituti a cui lo Stato ne ha conferito espressa facoltà. Infatti, essendo attribuiti esclusivamente allo Stato il conferimento dei titoli universitari ed il riconoscimento degli studi, anche la formazione, che ne è il presupposto, doveva essere collocata all'interno della sfera pubblica.

In sostanza, l'istruzione superiore era stata assunta dallo Stato non tanto per garantire libertà scientifica o culturale, ma perché strumento

⁹⁰ Cfr. SEPE O., *Università degli studi I) dir. Pubbl.*, cit., p. 2; GASPARRI P., *L'autonomia didattica ed amministrativa degli enti di istruzione*, in IACCARINO C. M., (a cura di), *L'istruzione e il culto (Atti convegno celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione)* cit., p. 3; CAMMARELLA B., *L'istruzione universitaria*, cit., p. 129; GASPARRI W., voce *Università degli studi*, cit., p. 617; FINOCCHI R., *Le università*, op. cit., p. 1357.

⁹¹ Cfr. CASSESE S., *Storia e prospettiva dell'ordinamento universitario*, cit., p. 821; GASPARRI P., op. cit., p. 63.

⁹² Cfr. legge Casati art.1.

primario al progresso sociale economico e politico del paese. Per questo, l'assetto di fondo della legge Casati, appariva funzionale più che alla garanzia della libertà intellettuali o allo sviluppo dell'istruzione superiore, alla regolamentazione di alcuni tratti essenziali, organizzativi e funzionali, di una attività da poco divenuta uno dei nuovi compiti dello Stato.

Inoltre, proprio nei decenni che seguirono l'unificazione del paese si istituzionalizzò quella politica accentratrice che persisterà fino al 1989 con la nascita del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, e che aveva due caratteristiche: da una parte, tutte le decisioni venivano a essere progressivamente avocate in modo formalizzato dal centro del sistema; dall'altra parte, a dispetto di queste norme centralistiche e omogeneizzanti, le singole università mantenevano, e in alcuni casi aumentavano, notevoli differenze per quanto concerneva la qualità e il contenuto degli studi e le prassi interne.

Il sistema nazionale universitario nasceva con molti, troppi, problemi, e i contemporanei ne erano perfettamente coscienti.

Con la costituzione del Regno d'Italia venne portato a compimento, come detto in precedenza, quel procedimento di accentramento e di omologazione iniziato con la legge Casati, attraverso una serie di atti normativi settoriali, concernenti a più riprese le tasse, gli stipendi dei professori e soprattutto mediante la disciplina governativa dell'ordinamento degli studi universitari attraverso regolamenti generali e regolamenti speciali per le singole facoltà che presero il nome dei ministri della pubblica istruzione in carica che si succedettero: Matteucci (del 1862)⁹³, Bonghi (del

⁹³ R. d. 14 settembre 1862, n. 842, emanato in base all'art. 4 della legge Matteucci n. 719 del 31 luglio, sulle tasse scolastiche gli stipendi dei professori, che prevedeva un regolamento generale e una serie di regolamenti speciali, per le singole facoltà, sull'ordine degli insegnamenti e le modalità degli esami.

1875)⁹⁴ e Coppino del (1876)⁹⁵.

Sarebbero seguiti dibattiti parlamentari⁹⁶, una Commissione Reale di studio, per il riordino degli studi superiori⁹⁷ e molti progetti e interventi legislativi al centro dei quali, insieme alla questione del modello europeo (inglese, francese o tedesco) cui ispirarsi, era la questione dell'autonomia, di volta in volta proposta con particolare decisione dal ministro Baccelli⁹⁸ diverse volte paventata⁹⁹, molte altre volte contrastata¹⁰⁰.

Ma soltanto molti decenni dopo, la Riforma Gentile del 1923, introdusse per la prima volta in un testo normativo dedicato alle università il concetto di autonomia.

⁹⁴ R.d. n. 2728 del 3 ottobre 1875.

⁹⁵ R.d. n. 3434 8 ottobre 1876.

⁹⁶ Cfr. *Relazione e progetto di legge per il riordino dell'istruzione superiore presentato dal Senatore Matteucci nel 1861*, in MATTEUCCI C., *Raccolta di scritti vari intorno all'istruzione pubblica*, v. I, Istruzione superiore, Prato 1867, p. 51 e ss. Il più importante è sicuramente quello presentato dal Prof. Sen. Matteucci tre mesi dopo l'unità d'Italia. Secondo il Matteucci, l'università era chiamata a svolgere un ruolo di primaria importanza insieme all'esercito e alla burocrazia poiché costituiva l'anello forte nella formazione delle classe dirigente dai liberi professionisti ai funzionari e insieme il cuore della scienza nazionale, nel versante alto della ricerca e in quello più diffuso della cultura che gli insegnanti della scuola secondaria laica avrebbero dovuto proporre alla prima generazione di cittadini italiani.

Più in generale cfr. PORCIANI I., *Lo Stato e la questione dell'Università*, in, *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, (a cura di), PORCIANI I., Napoli, Jovene, 1994, p. 135 e ss.

⁹⁷ Cfr. MORETTI M., *La questione universitaria a cinquant'anni dall'unificazione. La commissione reale per il riordino degli studi superiori e la relazione Ceci*, in, *op. ult. cit.*, p. 210 e ss.

⁹⁸ Si vedano i disegni di legge Baccelli presentati alla Camera il 17 novembre 1881, n. 241, "Modificazioni alle leggi vigenti per la istruzione superiore del regno" nonché con uguale titolo, il 25 novembre 1882, n. 26 (sul quale vedasi la Relazione della Commissione presieduta dall'on. Bertani, in particolare, gli Allegati, presentati il 20 ottobre 1883: *Atti Parl.*, C.D. n. 26 A bis), e infine il 13 giugno 1895, n. 67, "Sull'autonomia delle Università, Istituti e scuole Superiori del Regno".

⁹⁹ Come, ad esempio, risulta da molti degli interventi sul primo d.d.l. Baccelli, tra i quali di particolare vigore quelli del 16, 17 e 18 dicembre 1881 di Silvio Spaventa che considerava l'autonomia un "pregiudizio", in *Discorsi parlamentari*, di Silvio Spaventa, pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati, Roma 1913.

¹⁰⁰ Nel 1909 la legge Rava aveva, ad esempio, stabilito un ruolo organico dei professori unico per tutte le università del Regno.

CAPITOLO SECONDO

L'Italia: dall'istituzione del Ministero della ricerca scientifica e tecnologica ad oggi.

Premessa

Dopo essere stato interessato, come abbiamo visto nel tardo Ottocento, da una serie d'importanti interventi regolamentari diretti a conferire "uniformità", il sistema normativo universitario italiano, va incontro ad un intenso processo di riassetto realizzato da alcuni interventi legislativi¹⁰¹, che consolidano ed articolano caratteri strutturali e funzionali *già in nuce*¹⁰²,

¹⁰¹ Dapprima la legge 28 maggio 1903, n. 224 aumenta i finanziamenti, potenziando nel complesso, l'attività e le strutture operative degli atenei (e l'intervento statale), senza per questo introdurre forme di autonomia finanziaria. Quindi con la legge 12 giugno 1904, n. 253 (cd. legge Orlando) viene regolamentata e proceduralizzata in maggior grado l'attività di nomina dei docenti, sottraendo ambiti di discrezionalità al ministro, e viene introdotto un nuovo iter di reclutamento dei professori ordinari soltanto parzialmente rimesso alla discrezionalità delle facoltà, per indicazioni storiche sulla figura dei professori universitari in questo periodo cfr. SANTONI RUGIU A., *Chiarissimi e magnifici. Il professore nell'università italiana (dal 1700 al 2000)*, Firenze, 1991. Infine la cd. legge Rava del 19 luglio 1909, n. 496 rafforza il controllo politico-parlamentare centrale sul Consiglio superiore della pubblica istruzione, prosegue nella "burocratizzazione" della compagine docente, disciplinando rigidamente il rapporto di servizio, garantendo l'effettiva e continua realizzazione dei compiti d'insegnamento, e vincolando dal "centro" i contenuti dell'attività didattica, configurando un quadro didattico fissato legislativamente e gerarchizzato in materie principali e complementari, riaffermando un'istruzione superiore votata alla formazione professionale e chiusa alle esigenze di scelta e "graduazione" degli insegnamenti, proprie della formazione di carattere scientifico o genericamente culturale. Sull'iter parlamentare di approvazione, il dibattito politico ed i contenuti della legge Rava cfr. MORETTI M., *La commissione reale e la relazione Ceci*, in PORCIANI I., (a cura di), *op. cit.*, e bibliografia ivi citata, oltre a Ministero della Pubblica Istruzione, *La legge 19 luglio 1909, n. 496 "Provvedimenti per l'Istruzione Superiore". Progetto di legge presentato dal Ministro della Pubblica Istruzione On. Rava, di concerto col Ministro del Tesoro On. Carcano. Relazione e discussione alla Camera dei Deputati e al Senato del Regno e testo di legge approvato*, Roma, 1909.

¹⁰² In tal senso Moretti M., *La commissione reale e la relazione Ceci*, in PORCIANI I., (a cura di), *op. cit.*, il quale contesta anche la lettura contraria di altri autori quali TOMMASI T., Bellatalla L., *L'università italiana nell'età liberale*, Napoli, 1988; Miozzi U.M., *Lo sviluppo storico dell'università italiana*, Firenze, 1993. Sulla

quali l'assetto centralistico ed il rifiuto di soluzioni organizzative e funzionali "autonomistiche"¹⁰³.

Proprio per l'impatto di questi interventi "su un quadro legislativo nel quale si erano mantenute varie difformità", veniva avvertita l'esigenza di riordino del sistema ormai reso disorganico e incoerente dalla stratificazione di varie fonti¹⁰⁴.

È in questo quadro, che il governo assume, negli anni venti, il compito di dare corso ad una riforma organica dell'istruzione superiore. Sotto la guida del Ministro Gentile, infatti, dal 1923, si hanno vari intereventi normativi, definiti complessivamente "Riforma Gentile", volti a riformare organicamente tutta l'istruzione pubblica compresa quella universitaria ("Disposizioni sull'ordinamento dell'istruzione superiore" r.d. 30 settembre 1923, n. 2102¹⁰⁵).

legislazione d'inizio secolo in generale, vedi, DI DOMIZIO M., *L'università italiane, lineamenti storici*, Milano, 1952; LUZZATO G., *L'università*, in CIVES G., (a cura di), *La scuola italiana dall'unità ai nostri giorni*, Firenze, 1990; INZERILLO G., *Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile*, Roma, 1974; BERLINGUER L., *L'autonomia universitaria tra legge Casati e la riforma Gentile, Prime considerazioni*, in ASCHERI M., *Scritti di storia del diritto offerti dagli allievi a Domenico Maffei*, Padova, 1991.

¹⁰³ Occorre considerare come fossero ben presenti nel dibattito politico giuridico del tempo posizioni decisamente contrarie a quelle autonomistiche e che paventavano un progressivo indebolimento delle università minori anche in concomitanza con un congelamento della spesa statale e la creazione di meccanismi di concomitanza, seppure attenuata, tra atenei. Ma le posizioni antiautonomistiche paventavano anche le "eccessive ingerenze degli interessi e della politica locale in atenei almeno parzialmente sottratti al controllo diretto dello Stato" ma anche "lo strapotere delle facoltà e, nelle facoltà, di robusti e corsi gruppi professorali che avrebbero potuto agire in pratica senza vincoli", MORETTI M., op. cit., pp. 243-244 che richiama le posizioni antiautonomistiche di Spaventa e Croce e cita per tutti SPAVENTA S., *La questione dell'autonomia universitaria venticinque anni fa*, in *La Voce*, I, 19 agosto 1909, p. 147; sul piano storico politico generale GENTILI R., *Professionalità ed accademia fra il declinare del XIX e gli inizi del secolo*, in De Vivo F., Genovesi G., *Cento anni di Università*, cit.; da ultimo CAPANO G., *La politica universitaria*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 84.

¹⁰⁴ In tal senso SACCOMANNO A., *Università e istruzione tra liberalismo e fascismo*, in *Politica del diritto*, 1989, p. 365; Occorre peraltro considerare che con r.d. 9 agosto 1910, n. 795 era stato approvato un T.U. in cui coordinare le leggi vigenti sull'istruzione superiore, che però aveva realizzato un mero riordino della disciplina consolidatosi in quasi un secolo, senza recepire le indicazioni di riforma espresse dal vivacissimo dibattito politico, ma solo quelle cristallizzatesi nelle leggi del primo Novecento; veniva perciò avvertita l'esigenza di mantenere aperto il processo normativo e di condurlo verso l'organica riconfigurazione del sistema disciplinare dell'istruzione superiore, in tal senso PALMA B., *L'università tra accentramento ed autonomia*, pp. 117-118; SACCOMANNO A., op. cit., p. 386 e CAMMARELLA B., *L'istruzione universitaria*, p. 143, che indica anche i contenuti del TU.

¹⁰⁵ Si susseguirono, infatti, una serie di regi decreti emanati dal governo relativi al riassetto complessivo della scuola secondaria (r.d. 23 febbraio 1923, n. 374 e r.d. 6 maggio 1923, n. 1054), del Consiglio superiore della pubblica istruzione (r.d. 16 luglio 1923, n. 1753), dell'istruzione superiore (r.d. 30 settembre 1923, n. 2102) e dell'istruzione elementare (r.d. 1 ottobre 1923, n. 2185). Per un quadro storico

I punti salienti di quella riforma¹⁰⁶ che vale la pena qui ricordare riguardavano l'autonomia concessa alle università e il tentativo di differenziare per “missione” delle istituzioni di istruzione superiore.

Per quanto concerne l'autonomia, una proprietà assolutamente sconosciuta alle università italiane, la riforma Gentile attribuiva ampi margini discrezionali dal punto di vista gestionale e amministrativo alle università e, soprattutto, una grande libertà di stabilire il contenuto dei curricula e le denominazioni degli insegnamenti. Inoltre, il progetto gentiliano distingueva tra università regie o libere e istituti regi. Le prime erano le vere e proprie università, destinate a perseguire il progresso della scienza, mentre i secondi erano intesi come scuole professionalizzanti, ovvero come istituzioni preposte alla formazione di tipo vocazionale (architettura, farmacia, ingegneria, veterinaria, agraria, economia).

L'idea di Gentile ebbe il merito di sottolineare quello che poi emergerà con evidenza in molti paesi occidentali nel secondo dopoguerra: il fatto che l'istruzione superiore ha diverse funzioni (educativa, scientifica e

generale ROBAUD E., *Disegno storico della scuola italiana: riferimenti cronologici, legislativi e bibliografici*, Firenze, 1961; RICUPERATI G., *La scuola italiana e il fascismo*, Bologna, 1977; VERTECCHI B., *La scuola italiana da Casati a Berlinguer*, Milano, 2001. Per un quadro giuridico contemporaneo per tutti TOVAJERA M., *Istruzione in generale*, in *Nuovo Dig. it.*, VII, Torino, 1938. Infine, si consideri come la riforma universitaria Gentile, recepisca in maniera evidente i contenuti e le soluzioni formative elaborate dal dibattito politico-legislativo del primo novecento, tanto che come indicano gli storici “è difficile ancora oggi rispondere alla domanda se questa fosse veramente la più fascista delle riforme, come astutamente e con prontezza l'aveva definita Mussolini, o se invece non fosse piuttosto ancora il prodotto di un'accumulazione della cultura dell'età precedente, realizzato in un contesto ormai autoritario. La risposta più probabile è intermedia nel senso che la riforma Gentile rappresentava effettivamente l'utilizzo di una serie di discorsi maturati nell'età giolittiana, nel contesto di una crescente egemonia dell'idealismo”; RICUPERATI G., *Per una storia dell'università italiana da Gentile a Bottai*, cit., p. 328; in tal senso anche CAMMARELLA B., *L'istruzione universitaria*, p.149.

¹⁰⁶ La riforma si ispirò alle proposte di una Commissione di studio che era stata costituita nel 1921 e che, in linea con le idee che erano state sostenute da Baccelli, era tornata a proporre l'autonomia, sia pure escludendo il profilo finanziario, rispetto al quale più forti erano i timori anche negli stessi ambienti universitari. In particolare, l'art. 1, c. 3, del decreto n. 2102 stabiliva: “*Le Università., hanno personalità giuridica e autonomia amministrativa, didattica e disciplinare nei limiti stabiliti dal presente decreto e sotto la vigilanza dello stato esercitata dal Ministro...*”.

professionale) e che un unico tipo di struttura, quella universitaria tradizionale, può essere poco adatta a svolgerle tutte al meglio. Questi due elementi caratterizzanti della riforma Gentile (autonomia universitaria e distinzione tra istituzioni vocazionali e scientifiche) vennero progressivamente smantellati dalla legislazione successiva.

Nel 1933 le scuole professionali divennero facoltà, quindi istituzioni universitarie; tra il 1935 e il 1938, con i decreti De Vecchi e Bottai, venne formalmente eliminato ogni elemento di autonomia didattica attraverso la centralizzazione delle scelte relative al contenuto dei corsi di laurea e alla denominazione degli insegnamenti.

Le modificazioni introdotte alla fine degli anni Trenta e, più in generale, la riforma universitaria del fascismo, costituiscono l'ultimo vero intervento sistemico operato prima del 1989¹⁰⁷; per sessant'anni, quindi, il sistema universitario italiano resterà, nella sua intelaiatura portante, quello disegnato allora.

Certo, successivamente vi saranno tutta una serie di interventi relativi al personale docente, alla composizione degli organi di governo, al ruolo degli studenti, ma resta il fatto che i tratti organizzativi salienti del sistema la centralizzazione estrema, l'assenza di autonomia formale e sostanziale delle università, l'omogeneità, formale dell'offerta educativa non verranno intaccati.

¹⁰⁷ Tale fenomeno ottenuto attraverso l'introduzione di un nuovo testo organico il T.U. emanato con r.d. 31 agosto 1933, n. 1952 definito da taluni come "*fascistizzazione dell'università*", è stato superato a partire già dagli anni '40, attraverso una serie di atti normativi diretti a reintegrare i tratti del modello Gentiliano, in tal senso SACCOMANNO A., *Università e istruzione tra liberalismo e fascismo*, p. 45.

1. La legge “Ruberti” e l’istituzione del Ministero dell’università e della ricerca.

Con legge n. 168 del 9 maggio 1989, a prosecuzione di un processo di rinnovamento già sostanzialmente avviatosi con il DPR 382/1980, ha avuto luogo l’istituzione del Ministero dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica (Murst)¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Il Ministero è così strutturato: al vertice vi è il Ministro. Esso è coadiuvato da cinque organi collegiali, dei quali due esistenti e tre di nuova costituzione. I primi due sono il Comitato Nazionale Universitario e la conferenza permanente dei rettori (CRUI). I tre organi collegiali nuovi sono: consiglio nazionale della scienza e della tecnologia; commissione di esperti per il coordinamento dell’istruzione universitaria con altri gradi di istruzione (composta anche con rappresentanti del ministero della pubblica istruzione), conferenza dei responsabili dei dipartimenti e dei servizi. A questi, si aggiungono altri due organi collegiali di settore: il consiglio nazionale geofisico e il consiglio nazionale per le ricerche astronomiche. Dal ministro dipendono dieci uffici centrali, dei quali quattro denominati dipartimenti e sei chiamati servizi. I dipartimenti hanno compiti di *linea*, i servizi compiti di *staff*. La legge si limita ad individuare le funzioni che saranno attribuite ai dieci uffici centrali (per l’esattezza, elenca i compiti per i quali può essere istituito un dipartimento o un servizio). Essa lascia al regolamento di istituire gli uffici e di distribuire le funzioni tra di loro, dando così attuazione alla nuova disciplina contenuta nella l. n. 400 del 1988 circa il potere di organizzazione della pubblica amministrazione e le fonti regolamentari. Infine, il ministro, con proprio decreto, stabilirà l’ordinamento interno e la ripartizione in divisioni degli uffici centrali. Le funzioni sono ordinate in modo diverso per la ricerca scientifica e tecnologica e per l’università. Per la ricerca, esse sono disegnate in forma sequenziale: si prevede un procedimento nel quale interviene prima il comitato interministeriale per la programmazione economica-Cipe e poi il ministro. Il Cipe determina le linee generali e i criteri per la programmazione degli interventi e coordina le risorse finanziarie dei diversi ministeri, relativamente alla ricerca scientifica e tecnologica. Le funzioni del Ministro si articolano in quattro ordini di funzioni. Il ministro, in primo luogo, programma lo sviluppo dell’università e la ricerca scientifica e tecnologica. In secondo luogo, definisce i criteri del riparto delle risorse e, poi, le ripartisce per l’università e la ricerca scientifica e tecnologica. In terzo luogo, coordina l’istruzione universitaria e la ricerca scientifica nazionali con quelle comunitaria e internazionale. In quarto luogo, coordina, insieme con il ministro della pubblica istruzione, l’istruzione universitaria con gli altri gradi di istruzione. Come si può notare, quindi, mentre i compiti che riguardano la ricerca scientifica sono ordinati in modo sequenziale, nel senso che occorre prima l’intervento del Cipe e poi quello del ministro, gli interventi in materia universitaria spettano al solo ministro. Per un’analisi della legge n. 168/1989 e sugli adempimenti ad essa conseguenti, MERLONI F., (a cura di) *Il Ministero e l’autonomia delle Università e della Ricerca*, Il Mulino, Bologna, 1989; MERLONI F., *L’autonomia delle università e degli enti di ricerca*, in *Foro it.*, 1989, V, p. 403 e ss; CASSESE S., *La legge istitutiva del Ministero dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica*, in *Foro it.*, V, 1989, p. 397 e ss; CORPACI A., *Ambito e contenuti dell’autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro it.*, V, 1993, p. 102 e ss; sui problemi aperti, CAPANO

Entrambe tali leggi hanno segnato una tappa importante nei settori dell'accademia e della ricerca scientifica, non mancando di comportare rilevanti ripercussioni nei rapporti tra l'organo centrale Stato e l'organo periferico Università.

Una moltitudine di funzioni, infatti, che costituivano esclusiva prerogativa dell'organo amministrativo centrale, veniva trasferita, in tutto o in parte alla competenza dell'istituzione universitaria.

Il DPR 382 del 1980, di esso è bene fare menzione, ha segnato l'avvio iniziale di questo processo di trasformazione attraverso l'attuazione di una serie importante di iniziative, che possono considerarsi propedeutiche a quelle successive in materia di riforma universitaria. Tra queste importanti iniziative merita una particolare menzione: l'istituzione del ruolo dei professori associati, del ruolo dei ricercatori universitari, la creazione della figura del dottore di ricerca, la importante istituzione del Dipartimento universitario con relativo avvio della sperimentazione organizzativa e didattica, la nuova disciplina sulle modalità di accesso ai singoli ruoli, la nuova disciplina sugli impegni e sui doveri didattici dei professori¹⁰⁹.

Con l'emanazione della legge istitutiva del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST) ha fatto quindi seguito una successione di interventi legislativi che hanno apportato una complessa innovazione nella disciplina del sistema universitario italiano. E' importante rilevare che se da un punto di vista dei contenuti, la legge di riforma può apparire un punto di arrivo, da un punto di vista strettamente

G., *La politica universitaria*, Il Mulino, Bologna, 1998; ANTISERI D., *L'università italiana*, Rubettino, Catanzaro, 1998.

¹⁰⁹ Per una efficace lettura e un attento commento al DPR 382 del 1980, annotato con le disposizioni ministeriali e con i pareri del CUN e della Giurisprudenza, si veda, GIUFFRÈ V., LABRUNA L., *L'attuazione del nuovo ordinamento universitario*, Napoli, ESI, 1982.

tecnico, essa identifica invece un punto di partenza, perché traccia le coordinate per la futura implementazione del sistema disciplinare universitario, demandata al legislatore ed all'autonomia normativa degli atenei, ma anche per le scelte delle università in ordine alle strategie operative, culturali e gestionali¹¹⁰.

Gli interventi previsti dalla citata legge 168, sono essenzialmente orientati verso due direttrici basilari: ristrutturazione organizzativa dell'apparato ministeriale e attribuzione di autonomia normativa e gestionale alle università.

Quanto sopra, con l'obiettivo essenziale di promuovere, conformemente al dettato dell'art. 9 della Costituzione, la ricerca scientifica e tecnologica nonché lo sviluppo delle Università e degli Istituti superiori di grado universitario.

Viene nello stesso tempo espresso all'articolo 6 comma 1°, il palese riconoscimento delle Università, quali istituzioni dotate di personalità giuridica nonché, in conformità di quanto contenuto nell' art. 33 della Costituzione, il chiaro riconoscimento che le stesse sono dotate di autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e diritto di darsi ordinamenti autonomi attraverso l'emanazione di propri statuti e regolamenti¹¹¹.

E' necessario ricordare che la legge di riforma n. 168, all'art. 6, comma 1°, riafferma un'indicazione testuale già presente nel T.U. delle

¹¹⁰ Vedi esplicitamente in tal senso MERLONI F., *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca*, in *Foro it.*, V, 1989, 405; D'ATENA A., *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 2793; CASSESE S., *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it.*, 1993, p.82, V; ed infine Finocchi R., *Le università*, op. cit., il quale afferma che la riforma universitaria del 1989 conduce ad una progressiva diversificazione ed ad un progressivo accrescimento delle funzioni universitarie.

¹¹¹ Nell'esercizio di questa funzione l'articolo 6, comma 1° prende il posto di un'altra disposizione di analoga valenza –l'art. 1, comma 2° del r.d. 31 agosto 1933, n. 1592 T.U. delle leggi sull'istruzione superiore- trasponendo e rielaborando molti dei tratti della figura giuridica elaborata dalla cosiddetta riforma Gentile.

leggi sull'istruzione superiore (art. 1, comma 2°) e con essa il dato ormai ampiamente consolidato nell'ordinamento della personalità giuridica degli atenei. In sostanza, nonostante un'apparente analogia con la indicata disposizione del T.U. sull'istruzione superiore, la legge di riforma attribuisce alle università l'autonomia nel suo senso classico e anzi secondo l'opinione tradizionale l'unico autentico in sede giuridica, cioè quello di autonomia normativa¹¹².

Sotto un profilo politico istituzionale appare evidente che il diritto di autonoma emanazione di statuti e regolamenti rappresenta per le istituzioni universitarie un vero e proprio riconoscimento di emancipazione, rispetto al potere governativo centrale, considerato che l'assetto istituzionale che le istituzioni medesime verranno a realizzare, dipenderà esclusivamente da autonome manifestazione di volontà di propri organi di governo.

Significativo a questo proposito è il contenuto dell'art. 6, comma 2°, della indicata legge 169/98 che testualmente così recita: *“ Nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'art 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. E' esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare”*.

Ciò significa che sono applicabili nei confronti delle Università solamente quelle leggi che ad esse ne indirizzino uno specifico riferimento. Pertanto, se una legge dello Stato può trovare applicazione nei confronti di altra pubblica amministrazione, non produce alcun effetto per le Università, se queste non siano state specificamente menzionate, quali destinatarie della legge stessa. Anche le circolari emanate dal MIUR, che tra

¹¹² Cfr. Giannini M.S., voce *Autonomia pubblica*, *Enc. Dir.*, Vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959 p. 356.

le altre svolge la funzione di organo di vigilanza degli Atenei, non producono alcun effetto sostanziale ai fini della loro tassativa applicabilità.

Come è stato chiarito, *“si tratta di una disposizione coerente con una impostazione che vuole l’università fondamentalmente ordinata da fonti normative autonome, cosicché le esigenze nazionali di carattere unitario possono essere fatte valere con norme legislative che valgono come indirizzo e limite agli statuti e ai regolamenti delle università e che, quindi, devono da essi essere recepiti, piuttosto che con norme direttamente operative”*¹¹³.

Si afferma di conseguenza, una nuova qualificazione degli enti universitari. Le università non sono più identificate come persone giuridiche-organi, ma qualificata appunto l’autonomia non come generale ma come “strumentale” o “funzionale” alla realizzazione delle funzioni istituzionalmente attribuite, le università sono definite come enti pubblici non più ausiliari dello Stato, ma posti in una posizione di indipendenza anche se non dotati di una autonomia politica, ma bensì funzionale¹¹⁴.

Tale autonomia è appunto riferita all’esercizio di specificate funzioni attribuite, di conseguenza non vi è una competenza di carattere generale, per cui le università non possono intervenire intorno a materie e oggetti diversi.

Per quanto riguarda in concreto le disposizioni più specificamente riferibili al nuovo assetto normativo e funzionale all’amministrazione centrale e le innovazioni introdotte conseguenti alla legge n. 168/1989,

¹¹³ MERLONI F., *L’autonomia delle università e degli enti di ricerca*, in Merloni F. (a cura di), *Il ministero e l’autonomia delle università e della ricerca*, Bologna, 1989, p.83.

¹¹⁴ Le università sono dotate di autonomia funzionale *“l’autonomia è riferita all’esercizio di funzioni attribuite; non vi è una competenza di carattere generale, come per alcuni enti locali, e quindi, non vi è la possibilità di intervenire intorno a materie e oggetti diversi”*, vedi, MERLONI F., *op. ult. cit.*, p. 82. L’indicazione è ripresa peraltro da GIANNINI M.S., *Diritto Amministrativo*, Milano Giuffrè, 1988, che fa riferimento ad enti non ausiliari ma “indipendenti” perché dotati di una propria capacità di indirizzo, non politico, ma relativo alla propria dimensione funzionale.

dispieganti consistenti riflessi nei confronti delle Università, sono principalmente da rilevare: le attribuzioni conferiti al ministro in materia di piano triennale di sviluppo universitario¹¹⁵; l'adozione degli atti concernenti la programmazione annuale e pluriennale, settoriale e speciale della ricerca scientifica e tecnologica¹¹⁶; la fissazione di nuovi criteri sulla ripartizione degli stanziamenti e l'intento dei medesimi volti ad assicurare l'equilibrato sviluppo delle sedi universitarie¹¹⁷.

Importanti innovazioni, inoltre, sono state contestualmente introdotte in materia di programmazione e coordinamento della ricerca¹¹⁸, di coordinamento dell'istruzione universitaria con gli altri gradi di istruzione¹¹⁹.

Successivamente alla legge istitutiva n.168/89, ulteriori leggi hanno provveduto a modificare il ruolo e le funzioni ministeriali, che ne hanno limitato la potestà di intervento ovvero, che hanno provveduto a rendere uniforme tra le Università la disciplina di talune materie.

Tra queste, la legge 341/1990 (attualmente modificata dalla legge n. 127 del 1997) che attribuiva al Ministero un particolare potere in ordine all'adozione degli ordinamenti didattici dei corsi di diploma e di laurea universitari, argomento che sarà trattato in modo più completo nei successivi paragrafi.

La successiva legge 390/1991, che introduce la fissazione di poteri ministeriali uniformanti per quanto riguarda la determinazione del merito e delle condizioni economiche che consentono l'accesso ai servizi previsti dalla legge medesima a garanzia dell'attuazione delle norme costituzionali

¹¹⁵ Art. 2 comma 1° a), legge 9 maggio 1989 n. 168.

¹¹⁶ Art. 2 comma 1° b), legge 9 maggio 1989 n. 168.

¹¹⁷ Art. 2 comma 1° c), legge 9 maggio 1989 n. 168.

¹¹⁸ Art. 3 comma 1°, 2°, 3° e 4° legge 9 maggio 1989 n. 168.

¹¹⁹ Art. 4 comma 1°, legge 9 maggio 1989 n. 168.

sul diritto allo studio¹²⁰.

La legge 537/1993, infine, che stabilisce di conferire al Ministero rilevanti poteri, per quanto concerne la definizione dei criteri di ripartizione dei fondi tra le diverse sedi universitarie¹²¹.

Sulla riforma dell'amministrazione centrale avviatasi, come già detto, con la legge 168/89, l'organizzazione dell'amministrazione stessa è stata sensibilmente mutata attraverso l'assunzione di ulteriori specifici provvedimenti. Tra questi vanno ricordati: il DPR n. 419 del 1990 a mezzo del quale il Ministero viene articolato in quattro dipartimenti e sei servizi, apportando con ciò notevoli elementi di flessibilità nella struttura ministeriale e il DPR 6 settembre 1996, n. 522 che ha ridotto a tre il numero dei dipartimenti, conformandosi con ciò al contestuale ridimensionamento delle competenze nei confronti delle università.

Uno di questi tre dipartimento, significativamente denominato "Dipartimento per l'autonomia universitaria e per gli studenti", ha avuto il compito di provvedere "agli adempimenti connessi alla completa attuazione dell'autonomia delle università"¹²².

Va comunque rilevato che l'ulteriore disposizione normativa (DPR 1 dicembre 1999, n. 477), che apparentemente aveva ridimensionato la struttura ministeriale riducendo ad uno il numero dei dipartimenti, ma

¹²⁰ Artt. 13, primo comma e 4, primo comma lett. a).

¹²¹ Precisamente ai commi 3, 7 e 8 dell'art. 5, in cui si prevedono rilevanti poteri ministeriali esercitati con lo strumento del decreto ministeriale, sentito il parere del CUN e della Conferenza permanente dei Rettori.

¹²² Tale Dipartimento si legge nel DPR in particolare cura: a) l'esame degli statuti e dei regolamenti; b) le attività inerenti agli ordinamenti didattici universitari; c) l'adozione delle iniziative connesse all'attuazione delle direttive comunitarie e degli accordi internazionali in materia di istruzione universitaria; d) gli adempimenti connessi alle attività della facoltà di medicina e dei policlinici universitari in relazione alle prestazioni di assistenza sanitaria; e) le attività inerenti il reclutamento il trattamento giuridico economico dei professori e dei ricercatoti universitari; f) le iniziative per l'attuazione del diritto allo studio degli studenti universitari; compresi quelli stranieri; g) gli adempimenti relativi alla costituzione e al funzionamento del Consiglio universitario nazionale, del Consiglio per le ricerche astronomiche e del Consiglio geofisico.

prevedendo la creazione di due direzioni generali con compiti generali di intervento e programmazione nel sistema delle università e degli enti di ricerca e due Servizi a livello dirigenziale con compiti di supporto sugli affari generali e sul sistema informativo e statistico, in concreto ha comportato un sostanziale incremento del potere ministeriale, sulla possibilità di intervento idoneo ad incidere all'esterno anche in modo prevalente¹²³.

Da questa riformulazione delle funzioni emerge chiaramente l'intento del Ministero di ricondurre a sé lo svolgimento di funzioni, quali ad esempio la disciplina sull'attuazione di leggi e di regolamenti, laddove queste funzioni costituiscono invece palese prerogativa dell'autonomia universitaria.

La tendenza a voler realizzare una maggiore dilatazione da parte del Ministero delle proprie competenze, trova indiretta conferma nella moltitudine di atti normativi da esso emanati i quali, anche se apparentemente diffusi quali provvedimenti di carattere non normativo di contenuto generale e classificati come note, atti di indirizzo o interpretativi, documenti e ordinanze, eludono, come già detto, il disposto dell'art. 6 della legge n.168/1989 che esclude in modo incontrovertibile l'applicabilità di disposizioni emanate a mezzo di circolari e, a maggior ragione, di note o atti di contenuto minore¹²⁴.

Si sottolineano a questo proposito i criteri preventivamente annunciati, conformemente ai quali il Ministero si sarebbe attenuto nello svolgimento dei propri poteri di controllo sugli statuti, sui criteri in materia di autonomia didattica che hanno fornito il quadro della riforma degli

¹²³ Cfr. POGGI A. M., *Il caso dell'autonomia universitaria: la costruzione di un effettivo modello di autonomia di un soggetto pubblico*, in *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli*, (a cura di) F. PIZZETTI, A. BARDUSCO, Milano, Giuffrè, 1998, p. 140.

¹²⁴ Cfr. CASSESE S., *L'istituzione del ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*, in *Foro it.*, 1989, V, p. 399; SORACE D., *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 1996, p. 143.

ordinamenti didattici, sui criteri in materia di iscrizione di particolari categorie di studenti e, tra i più importanti, sui criteri riferiti alla segnalazione di modifiche normative che presuppongono l'attuazione delle norme sull'autonomia dell'Università.

Ovviamente questa tendenza contrasta con il concetto stesso di autonomia universitaria, dato che questa, secondo una opinione ormai largamente acquisita, è essenzialmente funzionale e fondata sulla libertà di ricerca e di insegnamento, avendo quest'ultima la finalità primaria di garantire l'affermazione e la totale realizzazione di ciò che costituisce l'essenza peculiare della funzione dell'università.

Il progetto presentato ormai circa venti anni or sono, dall'allora Ministro Ruberti, non è stato ancora portato a compimento. Il progetto ha nel tempo incontrato diversi problemi non sempre di semplice risoluzione, primo fra tutti quello della molteplice quantità di leggi che ancora regolano il sistema "università"¹²⁵.

¹²⁵ In vero il prof. Cassese aveva preparato un progetto di testo unico, mai però trasformato in legge.

2. Le fonti dell'autonomia universitaria: la Costituzione.

In seno alla nostra Carta costituzionale esiste una disposizione che specificamente concerne l'autonomia universitaria¹²⁶. Si tratta dell' art. 33 Cost., ultimo comma, che riconosce *“alle istituzioni di alta cultura, università e accademie il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”*. Invero, per avere una visione panoramica, tale disposto va inquadrato nel dettato dell'intero articolo per cui esso va letto unitamente a quanto contenuto nel primo comma che così testualmente recita: *“l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento”*. Fatta questa precisazione va detto che il contesto generale nel quale va letto il disposto di cui sopra , però,

¹²⁶ Di cui è testimonianza la ricca fioritura di lavori monografici e di Convegni di studio, tra i primi: SANDULLI A. M., *L'autonomia delle università statali*, in *Annali triestini*, 1948, p. 61 e ss.; GIANNINI M.S., *Voce Autonomia, Teoria generale e diritto pubblico*, in *Encl. Dir.*, IV, Milano 1959; BARETTONI ARLERI A., *Università e autonomia*, in *Riv. Giur. Scuola*, 1978, p. 632 e ss.; FOIS S., *Università e libertà*, in *Dir. Soc.*, 1978, p. 355 e ss.; MAZZIOTTI DI CELSO M., *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. Soc.*, 1980, p. 229 e ss; ORSI BATTAGLINI A., *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionale*, in *Nuove dimensioni dei diritti delle libertà, Scritti in onore di P. Barile*, Padova, 1990, p. 89 e ss.; CASSESE S., *Discussioni sull'autonomia universitaria*, in *Foro it.*, 1990, V, 307 e ss; D'ATENA A., *op. cit.*, in *Giur. Cost.*, 1991 p 2973 e ss.; FENUCCI F., *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano 1991; CASTORINA E., *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano, 1992; DE TURA A., *L'autonomia delle università statali*, Padova, 1992; MATTIONI A., *L'art. 33 della costituzione: due ipotesi di integrazione*, in *Pol. Dir.*, 1996, p. 115 e ss.; SACCOMANNO A., *Autonomia universitaria e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1996; MAZZAROLI L., *Il principio costituzionale di autonomia universitaria alla luce della più recente normativa*, in *Dir. Amm.*, 1997, p. 1 e ss; CORREALE G., *L'autonomia universitaria*, in *Scritti giuridici in onore di S. Cassarino*, Padova, 2001 p. 469 e ss; MERLONI F., *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentali*, in *Dir. Pubbl.*, 2004 p. 581 e ss; per i secondi: *L'autonomia universitaria*, Atti del Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Bologna, 25-26 nov. 1988, Padova 1990; *Autonomia universitaria e ricerca scientifico*, Atti del Convegno Nazionale di Studio, Roma, 20 - 22 nov. 1989, Edizioni Cinque Lune 1990; *L'autonomia delle Università: un obiettivo immediato*, Atti del Convegno di studio organizzato in collaborazione tra il MURST e l'Università degli Studi di Brescia, Brescia, 18-19 dic. 1992, Università degli Studi di Brescia; *La sfida dell'autonomia universitaria*, Atti della Conferenza Nazionale, Università di Padova, 16-18 giu. 1994, CLEUP Editrice s.d. (ma 1995). Per un inquadramento dell'autonomia universitaria nelle vicende dello Stato unitario italiano si veda PALMA B., *L'Università fra accentramento ed autonomia*, pubblicazioni dell'Università di Urbino, 1983.

non si esaurisce nella collegamento con gli altri commi del medesimo articolo, ma deve estendersi oltre e coinvolgere anche le altre norme strettamente connesse. Infatti i profili di maggior rilievo si traggono dalla lettura combinata con l'articolo immediatamente successivo, l'art. 34 cost., che tutela il diritto allo studio. A ciò deve aggiungersi che i contorni più ampi dell'autonomia universitaria sono poi desumibili sia dal contenuto dell'articolo 9 cost., comma primo, laddove statuisce che *“la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica”*, sia dal riconoscimento e dalla tutela garantita a tutte le formazioni sociali, e quindi anche alle Università quali sedi di esplicazione e di sviluppo della dignità umana, contenuti nell'articolo 2 cost.

Entrata in vigore la Costituzione, l'autonomia universitaria è, però, rimasta disciplinata sulla base dei soli principi della legge ordinaria, cosicché la sua garanzia, ancorché prevista a livello costituzionale, è rimasta circoscritta alla disciplina fissata dalla legge, anziché trovare attuazione in ossequio ai contenuti desunti immediatamente dal dettato costituzionale.

L'essersi l'autonomia universitaria, dunque, attuata come *“autonomia secondo la legge”* sembrerebbe essere il tratto più significativo che ha caratterizzato l'esperienza delle istituzioni universitarie per un lungo arco di tempo.

Va, però, detto che questo atteggiamento dell'autonomia, per così dire *“secondo legge”*, ha ricevuto una chiara interpretazione, nel senso che l'autonomia ordinamentale deve svolgersi *“nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”* e non deve essere intesa nel senso che le leggi possono imporre limiti e vincoli *ad libitum*, ma piuttosto nel senso che esse sono, a loro volta, limitate dalla necessità di rispettare l'autonomia universitaria. In definitiva, dunque, le leggi possono disporre, nei confronti delle università, ogni tipo di previsione purché non interferisca con la loro autonomia.

Infatti, in via di generale, la legge prevede l'esistenza di fonti autonome universitarie, gli statuti e i regolamenti, che costituiscono la naturale modalità di realizzazione del diritto costituzionale affinché le istituzioni universitarie possano darsi ordinamenti autonomi.

Autorevole conferma di quanto sopra esposto può essere rinvenuta nelle decisioni della Corte Costituzionale. Esse, infatti, sono fondate sull'interpretazione ricostruttiva secondo cui il diritto delle Università di darsi ordinamenti autonomi ex art. 33 Cost., ultimo comma, spetta *“nei limiti delle leggi dello Stato”*. Perciò l'autonomia delle Università non è *“un'autonomia piena e assoluta, ma un'autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno lunghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che tuttavia non sia irrazionale”*¹²⁷.

Peraltro, accogliendo l'impostazione seguita dalla Corte, soprattutto sulla base della preminenza della legge che *“non sia irragionevole”* sulle ragioni dell'autonomia, sembra stemperarsi una delle questioni che più hanno impegnato gli studiosi, ossia se il richiamo alla legge contenuto nell'articolo 33 Cost., u.c., vada inteso come una riserva di legge assoluta o relativa¹²⁸.

Invero, con specifico riferimento alla tutela dell'autonomia universitaria, il punto più rilevante sembra quello inerente la determinazione del confine oltre il quale, alle fonti eteronome in genere, non è consentito intervenire.

Comunque, la lettura più rigorosa in senso autonomistico dell'art. 33 della Carta costituzionale è orientata per la riserva assoluta, e un'esplicita conferma in tal senso proviene da quanto disposto nell'art. 6, comma 2, della legge n. 168 del 1989, il quale espressamente prevede che *“nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 33 della Costituzione e specificati dalla*

¹²⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 145 del 14 maggio 1985, in *Giur. Cost.*, 1985, p. 1022 e ss.

¹²⁸ Nel primo senso: MODUGNO F., *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *“Diritto e società”*, 1978, p. 757 e ss., MAZZIOTTI DI CELSO M., *op. cit.*, p. 229, FENUCCI F., *op. cit.*, p. 30; più problematicamente: PALADIN L., *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *“Quaderni costituzionali”*, 1988, p. 161 e ss.

legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. E' esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare".

Rispetto a tale posizione non appare del tutto condivisibile quell'impostazione dottrinarica che qualifica la riserva di legge in discorso, ad un tempo, come assoluta e relativa: assoluta, nel senso che vanno escluse le fonti regolamentari eteronome nei confronti dell'Università; relativa, nel senso che alle fonti di autonomia va necessariamente rilasciato uno spazio regolativo¹²⁹.

La maggiore difficoltà ad accogliere tale ricostruzione interpretativa, sebbene apprezzabile, nasce dal fatto che, così ragionando, si utilizza una formula, istituzionalmente e tecnicamente riferita al rapporto legge/regolamento, al diverso scopo di precisare il rapporto fra le fonti normative (eteronome) dello Stato (leggi e atti equiparati, per un verso; regolamenti del Governo, per l'altro) e le fonti dell'autonomia universitaria.

Per delineare l'effettivo rapporto intercorrente tra la garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria e la legge ordinaria, in primo luogo, appare necessario individuare il contenuto essenziale della *autonomia secondo la Costituzione*. A questo proposito deve essere messo in luce il fatto che detta autonomia non è fine a se stessa, ma ha carattere strumentale, essendo ordinata ad assicurare la realizzazione della libertà dell'insegnamento e della ricerca, concorrendo, per questa via, a garantire la qualità dell'istruzione e il diritto allo studio¹³⁰.

Al riguardo, osserva la Corte Costituzionale, che non può sussistere alcun *"dubbio che il comma ultimo dell'art. 34 Cost. sia strettamente collegato al*

¹²⁹ Cfr. FOIS S., *Intervento* al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Bologna 1988, in *L'autonomia universitaria*, Atti cit. in nt. 2, p. 66 ss.; su cui: D'ATENA A., *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in «Giur. Cost.», 1991, p. 2973 ss.

¹³⁰ In tal senso MAZZIOTTI DI CELSO M., *L'autonomia*, op. loc. cit., p. 229 ss.; D'ATENA A., *Profili*, op. cit., p. 2973 e ss.

primo comma dello stesso articolo, intendendo l'autonomia universitaria come autonomia normativa, didattica scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile, ponendosi in tal senso in diretta correlazione funzionale con la libertà di ricerca e di insegnamento, valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura".

In questo senso l'autonomia universitaria si connota come autonomia funzionale: essa, infatti, non è fine a se stessa, ma strumentale al fine, come si è detto, di assicurare la libertà di ricerca e di insegnamento¹³¹.

Per le ragioni esposte, afferma ancora la Corte, *"l'autonomia accademica si traduce in definitiva nel diritto di ogni singola università a governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo docente)"*, quale strumento e garanzia di un esercizio libero da indebiti condizionamenti, dall'esterno o dall'interno degli atenei, delle funzioni fondamentali affidate a questi enti da parte di coloro che sono ad esse istituzionalmente preposte.

Va osservato, peraltro, che la stessa libertà di ricerca e di insegnamento non può essere considerata come fine a stessa, ma piuttosto come la indispensabile premessa e condizione per lo svolgimento ottimale di queste attività fondamentali sia per lo sviluppo culturale e scientifico, nonché, conseguentemente, per lo sviluppo sociale, civile ed economico di tutti i consociati. Il che, appunto, spiega e giustifica il potere del legislatore statale di porre limiti all'autonomia delle università allo specifico scopo di assicurare il raggiungimento del fine ultimo cui tale autonomia deve ritenersi preordinata:

¹³¹Corte Cost., sentenza n. 1017 del 1988.

vale a dire, lo sviluppo sociale, civile ed economico, oltreché scientifico e culturale, dell'intera collettività.

L'autonomia universitaria non si esaurisce quindi nel garantire l'istituzione in sé, ma proietta la propria efficacia verso le situazioni soggettive fondamentali anzidette: in via prioritaria, dunque, la libertà dell'insegnamento e la libertà della ricerca. La base costitutiva di queste due libertà è analiticamente rilevata e sviluppato nella sentenza della Corte Costituzionale 14 gennaio-1° febbraio 1983, n. 14. La Corte afferma che, non è sufficiente che in una scuola siano impartiti, insegnamenti a fini professionali sia pure da professori universitari, per farle assumere un "livello universitario", ma occorre che vi venga svolta anche la ricerca scientifica.

In definitiva, i compiti istituzionali delle Università sono due e sono tra loro inscindibili: l'attività didattica e l'attività scientifica. Nell'eventualità venga esercitata una sola delle due, si avranno istituzioni di altra e diversa natura, cosicché, laddove venga esercitata soltanto l'attività di ricerca, si può avere un'istituzione tipo il Consiglio Nazionale delle Ricerche, laddove, invece, venga esercitata esclusivamente attività didattica, non si ha Università, bensì un istituto di istruzione *tout court*.

La correttezza di tale impostazione è confermata e ribadita nella già citata decisione n. 1017/1988 della Corte Cost. con il richiamo al primo dei principi fondamentali della *Charta* delle Università europee sottoscritta a Bologna il 18 settembre 1988¹³² per la quale *"l'Università è un'istituzione autonoma che produce e trasmette criticamente la cultura mediante la ricerca e l'insegnamento"*.

¹³² Questa Carta esprime la volontà delle università europee di accrescere il loro contributo alla formazione permanente e all'Europa della conoscenza. Ciò presuppone un aumento del livello delle competenze a vantaggio del maggior numero possibile di adulti e la valorizzazione dei talenti tramite una reale convalida delle esperienze acquisite, in modo da dare all'Europa un vantaggio competitivo nei confronti della concorrenza generata dalla globalizzazione.

Giova qui ribadire che l'impianto costituzionale dell'autonomia universitaria assolve ad una funzione di garanzia dell'autonomia stessa in sé e per sé considerata. La legge ordinaria, può quindi esplicitare soltanto una funzione di limite in quanto l'autonomia costituzionalmente prevista e tutelata si pone come un valore ad essa sovraordinato¹³³.

Ciò posto, per quanto sopra detto, sembrerebbe corretto ritenere che il concetto di autonomia conservi una sola ed unitaria identità che permane, sempre e comunque, a prescindere dal contesto nel quale viene adoperata. Gli abbinamenti con i quali comunemente la dottrina accompagna il concetto di autonomia, quali ad esempio "autonomia normativa", "autonomia didattica", "autonomia organizzativa" o "autonomia finanziaria", pertanto, non assumono un significato autonomo, distinto e indipendente, ma rappresentano ciascuno un diverso modo di atteggiarsi dell'autonomia stessa senza che si debba loro attribuire un significato limitativo e circoscritto, in altre parole essi descrivono le diverse sfaccettature che rappresentano "i versanti" nei quali si attua e si dispiega il concetto di autonomia¹³⁴.

¹³³ Dal ché deriva anche che lo stesso "primato", in tal modo riconosciuto alla legge nei confronti dell'autonomia universitaria, non può essere considerato fine a se stesso, poiché è posto in funzione di garanzia a ché l'autonomia venga effettivamente esercitata per il raggiungimento della duplice finalità cui è preordinata, vale a dire, in via immediata, per garantire il perseguimento della libertà di ricerca e di insegnamento e, in via mediata, per realizzare, attraverso l'autogoverno dell'ente e in particolare del corpo accademico lo sviluppo dell'intera collettività. Ed è appunto in relazione a questa sua intrinseca funzione che deve essere rapportata e valutata, innanzi tutto, la ragionevolezza delle scelte limitative o ampliative dell'autonomia universitaria operate dal legislatore statale, in tal senso GASPARINI CASARI V., *Autonomia e governance degli atenei*, in *Studi in onore di F. Cuocolo*, Milano 2005, p 565-595.

¹³⁴ In tal senso vedi SACCOMANNO A., op. cit., pp. 67 e ss.

2.1 L'università e la riforma del titolo V della Costituzione.

Non può, infine, essere trascurata, in questa sede, la riforma del titolo V della Costituzione con la quale sono state ridistribuite le competenze della potestà legislativa tra Stato, regioni ed enti locali secondo un sistema incentrato sulle materie¹³⁵. Va subito detto che il nuovo testo costituzionale non individua una specifica materia dedicata all'università, ma introduce alcuni elementi indiretti riferiti all'istruzione, che pongono il problema di quale sia l'impatto della riforma sul sistema universitario¹³⁶.

Sulla base di una lettura sistematica del testo costituzionale, soprattutto in riferimento alla riserva prevista dall'articolo 33 cost., si è ritenuto, in dottrina, che la «materia» università (sempreché materia si possa definire) resti esclusa dalla competenza regionale¹³⁷, ma non sono mancate opinioni contrarie, sebbene sostenute da una parte minoritaria della dottrina, le quali hanno

¹³⁵ Originariamente l'impianto della nostra Costituzione era nel senso di riconoscere allo Stato una competenza omnicomprensiva e alle Regioni una competenza concorrente soltanto in alcune materie ben determinate e specificamente elencate. La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato l'art. 117 cost., sovverte completamente l'impianto previgente fissando, al secondo comma, la competenza esclusiva dello Stato su materie elencate in modo tassativo cui si lega anche la potestà regolamentare, elencando poi, nel terzo comma, le materie di legislazione concorrente dove lo Stato fissa, con proprie leggi, i principi fondamentali e le Regioni espletano una funzione di dettaglio, concludendo, infine, nel quarto comma, con l'attribuire in via esclusiva alle Regioni la potestà legislativa su tutte le materia non espressamente riservate alla legislazione dello Stato, elenco da alcuni definito "silenzioso" delle materie "innominate", cfr. GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, ed. VI, Giappichelli, Torino, p. 34. Va detto, inoltre, che l'articolo 118 Cost. stabilisce che *"le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base di principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza"*.

¹³⁶ In tal senso FINOCCHI R., *Le università*, op cit., p. 1409, il quale osserva come il novellato articolo 117 cost. da un lato, attribuisce allo Stato la competenza esclusiva sulle "norme generali sull'istruzione" (2 comma, lett. n) e attribuisce, poi, alla legislazione concorrente "l'istruzione", salva l'autonomia delle istruzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale" (3 comma).

¹³⁷ Cfr. BALDUZZI R., *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Relazione al Convegno *"Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione"*, Università degli studi di Trento, 2003.

ritenuto che il sistema sia costruito su una base "bidimensionale" statale e regionale, dimostrando, così di avere un approccio più aperto¹³⁸.

La legislazione statale è, di per sé, l'unica legittimata a delineare i contorni dell'autonomia universitaria e a garantirne la conservazione. In sostanza, la nuova impostazione costituzionale non ha introdotto alcun elemento di "gerarchia istituzionale" tra regioni e università e ha introdotto, più in generale, un sistema di garanzia di tutte le autonomie funzionali.¹³⁹

Se la ricostruzione sopra formulata ben si adattata alle funzioni universitarie tradizionali, produzione e trasmissione del sapere, meno chiara è la regolazione e la individuazione dei compiti e delle attività strumentali. La fornitura di beni e servizi agli studenti, l'ottimizzazione degli spazi degli edifici, il miglioramento dell'impatto urbano delle strutture, il governo della mobilità sono tutti aspetti ormai demandati all'intervento delle regioni e degli enti locali, organismi con i quali le università devono necessariamente interloquire.

Un corretto rapporto tra la trasmissione del sapere e tra le attività funzionali delle università, appare indispensabile, sicché è necessario che vi si a tra essi coordinamento e concertazione¹⁴⁰. Insomma, l'università non è più titolare soltanto di funzioni obbligatorie, ma sperimenta nuove vie di azione che

¹³⁸ Cfr. MERLONI F., *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Ist. Fed.*, 2002, p. 806.

¹³⁹ La legge 5 giugno 2003, n. 131 "*Disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 comma 4, lett. o)*", che dispone delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, impone al Governo stesso, nell'adottare i decreti legislativi che delineeranno le funzioni fondamentali degli enti locali, di garantire e attribuire loro una piena autonomia funzionale.

¹⁴⁰ Infatti, il trasferimento alle Regioni di competenze un tempo statali ha ampliato le opportunità di interazione tra le istituzioni universitarie e le amministrazioni regionali. Queste ultime, infatti, hanno competenze primarie in ordine alle strutture sanitarie nell'ambito delle quali operano le attività formative delle facoltà di medicina, alla formazione professionale e al diritto allo studio. Inoltre, va ricordato e sottolineato che le Regioni a statuto speciale dispongono di ulteriori competenze e di dotazioni finanziarie che rendono possibili interventi diretti a favore dell'istruzione e della ricerca universitaria. Non a caso, negli ultimi anni, l'espansione della domanda di istruzione universitaria e l'introduzione del ciclo di studi triennali ad elevate valenze professionalizzanti hanno condotto a una massiccia diffusione su territorio di iniziative universitarie. Diffusione che ha condotto all'istituzione e alla nascita di nuove università, di nuove facoltà, e alla moltiplicazione delle sedi decentrate di atenei già esistenti.

presuppongono uno stretto confronto istituzionale e, anzi, da questo spesso dipende la capacità di garantire al meglio lo svolgimento di quelle funzioni per le quali le università sono state istituite.

Vale la pena ribadire che la tradizione autonomistica delle università, l'esigenza di garantire l'indipendenza dai poteri politici regionali, la concezione stessa di università come elemento facente parte di una rete nazionale e di un circuito internazionale dell'alta formazione e della ricerca scientifica, rendono improponibile una subordinazione dell'università ai poteri regionali, con i quali essa deve confrontarsi e misurarsi solo in termini di coordinamento e di programmazione.

2.1 Lo Statuto delle università.

Gli statuti universitari, come atti espressione dell'*universitas* che si consolida in organizzazione stabile, compaiono a partire dal tredicesimo secolo. Allora l'università *“costruisce un'immagine di se come organismo operoso e responsabile sia della vita e dei problemi quotidiani dei corporati, sia delle scuole e dello studio, e la incorpora in una fiorente normativa che secondo il costume del tempo viene promulgata in anni e per occasioni diverse e solo in momenti particolari viene ricomposta in un unico corpus statutario”*¹⁴¹.

Oggi si è tornati alle origini e gli statuti delle università rappresentano una vera e propria carta costituenti di disciplina delle funzioni, dell'organizzazione e di tutti gli altri elementi del sistema amministrativo.

Va ricordato che, prima della riforma legislativa del 1989, gli statuti erano concepiti come una sorta di manifesto degli studi. In essi erano contenuti i corsi di laurea, gli insegnamenti, la disciplina degli esami e così via. In altre parole, allo stesso termine statuto corrispondeva una tipologia molto diversa rispetto all'attuale.

La legge di riforma n. 168 del 1989 riconosce, come già ricordato, che le università in attuazione dell'articolo 33 della costituzione, non solo hanno *“autonomia didattica, scientifica organizzativa finanziaria e contabile”*, ma anche che *“si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti”*¹⁴².

¹⁴¹ BELLOMO M., *Saggio sull'università nell'età del diritto comune*, Roma, 1999, p.181.

¹⁴² Art. 6, comma 1° e 2°, legge 168 del 1989. Da queste disposizioni inizia, come già ricordato, il cammino di riforma del sistema universitario italiano che ancora non si è concluso. Ampie sono state le analisi che

La previsione costituzionale cui si fa riferimento è specificamente l'ultimo comma dell'articolo 33 *“Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”*, del quale la legge dà una lettura che appare corretta.

Essa infatti, in primo luogo, prevede l'esistenza di fonti autonome universitarie ovvero gli statuti e i regolamenti, come naturale modalità di realizzazione del diritto costituzionale di darsi ordinamento autonomi.

La non avvenuta approvazione nel termine prescritto di un anno, così come previsto dall'art. 16 della legge 169/89, della legge di attuazione dei principi di autonomia, che all'epoca era in corso di esame in Parlamento, ha consentito alle singole università l'emanazione dei rispettivi statuti, non più con decreto del Presidente della Repubblica, bensì con decreto del Rettore.

E' cambiato profondamente il sistema della emanazione statutaria. Con il T.U. del 1933 la potestà statuaria degli atenei era limitata alla semplice proposta, spettava poi al Ministro dare l'approvazione della indicazione delle facoltà e degli insegnamenti dei quali veniva proposta l'attivazione. Era contenuta inoltre la dimensione delle funzioni e la composizione degli organi dell'Università. La funzione dello statuto, pertanto, era limitata allo svolgimento di una funzione integrativa dell'ordinamento didattico, già prefissato dalle leggi dello Stato.

Allo stato attuale, invece, lo Statuto riveste il significato sostanziale di atto fondamentale che consente alle Università di potersi

prima della citata legge n. 168 avevano messo in risalto la crisi del sistema universitario italiano sin dall'inizio degli anni ottanta, palesi contraddizioni tra le affermazioni di principio tendenti a sostenere l'uguaglianza e la parità delle condizioni degli studenti e dell'offerta formativa e la situazione reale, dalla quale invece emergevano evidenti difformità e disuguaglianze. Vedi in proposito, MOSCATI R., *Università: fine o trasformazione del mito?*, Il Mulino, Bologna, 1983.

autonomamente organizzare, alla stregua di un modello analogo a quello attualmente previsto per gli enti pubblici e privati.

Il comma 1 dell'art. 6 della legge 168/89 ha espressamente stabilito l'estensione entro cui l'autonomia trova gli spazi della sua attuazione. Questa viene ad essere esercitata, come già detto, nei settori della didattica, dell'autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile.

Lo statuto costituisce lo strumento fondamentale per l'esercizio dell'autonomia. Perciò la legge n. 168 non disciplinava l'ipotesi di una sua mancata adozione nella convinzione che sarebbe stato interesse delle università quello di dotarsene al fine di poter sfruttare le possibilità previste dalla legge.

L'inerzia di buona parte degli atenei, che avrebbe potuto provocare l'insuccesso del processo di riforma, ha successivamente convinto il legislatore della necessità di intervenire sul punto. La legge n. 236 del 1995 ha così previsto un meccanismo sanzionatorio che si è rilevato assai "convincente" : una limitata, ma significativa, penalizzazione finanziaria nei confronti delle università inadempienti¹⁴³.

E' ormai pacificamente condivisa la tesi che ritiene lo statuto universitario un atto fonte a natura normativa¹⁴⁴, in quanto innova nell'ordinamento giuridico creando situazioni giuridiche e regole di azione. Ciò significa che le norme statutarie prevalgono su quelle derivanti dalla legge ordinaria a meno che questa non stabilisca espressamente qualcosa in contrario, e pertanto esse, si collocano come strumento integrativo delle fonti primarie soltanto quando queste disciplinano la materia.

¹⁴³ La legge 21 giugno 1995, n. 236 che ha convertito in legge con modificazioni il d.l. 21 aprile 1995, n. 120 intitolato "Disposizioni urgenti per il funzionamento delle università" prevede, infatti, che gli atenei che non approvino uno statuto in applicazione della legge 168 del 1989 subiscano penalizzazioni di tipo finanziario.

¹⁴⁴ In tal senso, MARI A., *Organizzazione funzionamento delle università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, diretto da Cassese S., IPSOA, 2005, pp. 23 e ss.

In definitiva, la fonte statuto universitario può contenere disposizioni che danno luogo a norme che si collocano in modo diverso nel sistema delle fonti a seconda dello spazio che il sistema stesso concede: dallo stesso atto (statuto) possono scaturire norme primarie, sub primarie e secondarie¹⁴⁵.

Lo statuto diviene, pertanto, il principale atto di autorganizzazione di ciascuno ateneo e consente di rendere meglio compatibili le funzioni fondamentali affidate alle università attraverso l'articolazione degli organi di governo, delle strutture didattiche, scientifiche e di servizio a seconda delle caratteristiche di base di ogni sede universitaria¹⁴⁶. Quindi, la maggiore o minore democratizzazione del sistema, la prevalenza del corpo accademico o delle rappresentanze amministrative ed ogni altra evenienza di questo tipo dipendono dalle soluzioni organizzative adottate in occasione dell'esercizio della potestà statutaria¹⁴⁷.

Nel contesto appena delineato, possiamo quindi affermare che i limiti necessari posti dalle leggi dello Stato sull'autonomia universitaria, hanno una funzione di liberalizzazione e non di regolazione e questo si

¹⁴⁵ Cfr. MARI A., *Lo Statuto universitario nel sistema delle fonti*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1993, p. 1063 e ss.; D'ATENA A., *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 2973 e ss.; MIGNONE C., *L'osservanza delle norme di stato giuridico come limite all'autonomia statutaria delle università*, in *Dir. Amm.*, 1994, n. 2, p. 145 e ss. La giurisprudenza successiva ha precisato entro quali ambiti normativi la potestà statutaria può esplicarsi. In particolare, il Consiglio di Stato, con la decisione 6 febbraio 1998, sez. VI n. 1269 ha sostenuto che la ripartizione delle competenze normative in materia universitaria fra fonte statale primaria e fonti di autonomia (statuti regolamenti) individua un'area normativa riservata alla competenza statutaria che prevale sulle altre norme di rango primario, salvo che queste non disciplinino espressamente la materia. Inoltre, la disposizione sullo stato giuridico dei docenti, che comprendono anche l'elettorato attivo e passivo negli organi accademici sono inderogabili. La decisione è pubblicata, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1998, n. 12, p. 1121 e ss.

¹⁴⁶ MERLONI F., *op cit.*, p. 405.

¹⁴⁷ La tendenza rappresentata dal passaggio "dal regime di autonomia universitaria ed uno di democrazia universitaria, e cioè dell'autogoverno di pochi all'autogoverno di tutte le componenti, dall'aristocrazia alla partecipazione non discriminata" era stata segnalata già nella metà degli anni settanta. Cfr. CATALANO A., *Autonomia e democrazia degli organi universitari*, in *Foro amm.*, 1976, p. 3868 e ss. Occorre avvertire che la dottrina ritiene che da allora non si siano fatti grandi passi avanti, insomma non è stata sfruttata appieno l'occasione offerta dai nuovi statuti. Così MAZZAROLLI L., *Il principio costituzionale di autonomia universitaria alla luce della recente evoluzione normativa*, in *Dir. Amm.* 1997, 1 e ss.

verifica non solo per gli statuti ma anche per alcuni regolamenti, soprattutto quelli di contabilità e finanza e per gli ordinamenti didattici.

I limiti dettati dal legislatore devono pertanto restare, entro una misura tale da non comprimere un *minimun* insuperabile di autodeterminazione, autoformazione, autorganizzazione e autogoverno delle università¹⁴⁸.

La carta statutaria risulta utile anche ai fini della concezione di università o meglio alla definizione dei principi per ciò che concerne la sua funzione e la sua organizzazione¹⁴⁹. Anche se nell'ordinamento italiano non si ritrova una precisa scelta di un modello, a differenza di altri paesi europei¹⁵⁰, e questo si ripercuote nelle vicende che ancora oggi stiamo vivendo, alcuni studiosi hanno avanzato delle definizioni scientifiche attendibili¹⁵¹. È appunto in questo contesto, soprattutto nei principi generali in apertura degli statuti, che è possibile riscontrare la definizione di università.

¹⁴⁸ In tal senso CAMMELLI M., *Autonomia universitaria, ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. Pubbl.*, 1995, p. 162; SORACE D., *L'autonomia universitaria degli anni novanta*, in *Dir. Pubbl.*, 1996, p. 139 e ss.

¹⁴⁹ La redazione degli statuti ha consentito anche di porre l'attenzione all'università in quanto amministrazione, evenienza questa completamente trascurata in passato. Infatti sul versante dell'amministrazione, è diffusa la riproposizione dei principi affermati nelle riforme degli anni novanta, in particolare: a) programmazione e controllo dei risultati della gestione; b) efficienza e semplicità delle procedure; c) economicità delle scelte di gestione; d) definizione delle responsabilità individuali e verifiche periodiche delle competenze, dell'efficienza e delle compatibilità; pubblicità degli atti e accesso ai documenti ed alle informazioni. Un'ampia analisi di questo aspetto del fenomeno universitario è svolta da FINOCCHI R., (a cura di) *L'amministrazione universitaria*, Il Mulino, Bologna 1993. V. anche CORREALE G., *Dimensione degli atenei e loro assetto organizzativo*, in *Riv. Corte dei Conti*, 1990, p. 250 e ss.

¹⁵⁰ In proposito è bene ricordare quanto già detto nel precedente capitolo i modelli di organizzazione universitaria storicamente affermatasi ovvero a) il modello francese-napoleonico, caratterizzato da una serie di collegi ed istituti in cui le facoltà universitarie stavano al vertice, in modo da raccogliere in un solo corpo tutti i membri dell'insegnamento; b) il modello anglosassone, ispirato al concetto di differenziazione; il modello humboldtiano, inteso come comunità autonoma di studenti e di studiosi.

¹⁵¹ "Le università italiane sono comunità di persone, formazioni sociali, che presentano, tra l'altro, la caratteristica di avere il cosiddetto elemento personale differenziato in più componenti, ciascuna portatrice di diritti e di interessi distinti da quelli delle altre, ma tutte partecipi, in misura diversa, della vita comunitaria e del comune interesse al conseguimento dei compiti specifici, e con un'organizzazione stabile e permanente, strumentale ai fini specifici della formazione medesima, che fornisce a questa una precisa individualità". Tale definizione consente anche di distinguere il termine università dagli altri affini: insegnamento, istruzione, educazione. V. OCCHIOCUPO N., *Costituzione e autonomia normativa delle università*, in *Foro it.*, V, 1990, p. 256.

È abbastanza frequente ritrovare, all'interno degli statuti, la definizione di università come comunità *“di persone che, secondo le specifiche funzioni e competenze, concorrono a realizzare i fini istituzionali; fanno parte delle comunità universitarie i docenti, il personale tecnico amministrativo, gli studenti e tutti coloro che, a vario titolo, trascorrono periodi di ricerca, insegnamento studio o collaborazione tecnica”*¹⁵².

Più diffusa è la definizione di università come *“istituzione pubblica dotata di personalità giuridica, con piena capacità di diritto pubblico e privato, che esercita autonomamente, nel rispetto dei propri fini istituzionali”*¹⁵³.

¹⁵² Statuto delle università di Ferrara, Bari, Genova, Potenza, Reggio Calabria, Roma Tre, Udine, Politecnico di Bari.

¹⁵³ Statuto delle università di Perugia, Pisa, Torino, Macerata, Camerino, Cosenza, Cagliari, Bergamo, Milano Politecnico. Esistono poi varianti minoritarie *“l'università è un'istituzione pubblica espressione della comunità scientifica”* Firenze; *“l'università favorisce l'affermazione di una propria identità come comunità di docenti e studenti strettamente collegata con la città e il territorio”* Pavia.

2.2.1 L'organizzazione delle università negli Statuti.

La legge n. 168 stabilisce i contenuti minimi e i limiti che gli statuti di ogni singolo ateneo devono contenere per poter disciplinare l'organizzazione delle università stesse.

L'art. 16, infatti, dispone l'obbligatorietà della previsione di norme nello statuto che stabiliscano: l'elettività del rettore¹⁵⁴; una composizione del Senato accademico rappresentativa delle facoltà istituite nell'ateneo¹⁵⁵; una composizione del Consiglio di amministrazione che assicuri la

¹⁵⁴ Per quanto riguarda il Rettore ferma restando la riserva dell'elettorato passivo ai professori di prima fascia, all'interno degli statuti si è affermata e consolidata la tendenza ad allargare l'elettorato passivo comprendendovi tutte le componenti della comunità. Minore è però il "peso" elettorale dei ricercatori, del personale tecnico amministrativo e degli studenti che è ridotto ad una percentuale (10, 15 o 20%). Circa la durata del mandato, la maggior parte degli statuti prevedono 3 o 4 anni e la immediata rieleggibilità. Per quanto riguarda i compiti ed i poteri, il Rettore è sempre presidente sia del senato accademico che del consiglio di amministrazione e, laddove prevista, della giunta d'ateneo. Passando ora all'esame dei compiti del Rettore, è possibile rilevare come alcuni statuti riservano al rettore di emanare gli atti con rilevanza esterna che non siano espressamente attribuiti al direttore amministrativo, di sottoscrivere le convenzioni e i contratti, di esercitare l'azione disciplinare e di proporre al consiglio di amministrazione la nomina e le funzioni da attribuire al direttore amministrativo; analoghe previsioni attribuiscono al rettore la predisposizione e la presentazione dei bilanci, coadiuvato ovviamente dal direttore amministrativo, spetta poi al rettore la nomina dei presidi e dei direttori di dipartimento; alcuni statuti infine attribuiscono all'organo di vertice il compito di fissare le direttive organizzative generali per assicurare l'efficienza delle strutture universitarie. Abbiamo già ricordato che al rettore spetta la nomina del direttore amministrativo. Emerge chiaramente come questo sia un punto delicato da definire. Tale rapporto è, nell'ambito del sistema università, quello più problematico, in quanto intercorre tra due organi di primazia, anche se di diversa natura; esso è inevitabilmente dialettico e, comunque, è suscettibile di entrare in crisi molto facilmente. Così MARI A., MEOLI C., *Nuovi statuti e organizzazione delle università*, in FINOCCHI R. (a cura di), *L'amministrazione universitaria*, Il Mulino, Bologna, 1993, p. 69.

¹⁵⁵ Sulla composizione del senato gli statuti di autonomia hanno adottato le soluzioni più varie: da quelle più semplici – rettore, prorettore e presidi (Chieti); a quelle che distinguono tra membri di diritto –rettore e presidi- e membri elettivi – professori ricercatori, personale e studenti (Politecnico di Milano); a quelle, infine che prevedono una composizione ristretta ed una allargata a tutte le componenti del sistema (Verona). Sui compiti affidati al senato, si evidenzia che generalmente ad esso sono attribuite funzioni normative proprie (disciplina della didattica e della ricerca), funzioni di indirizzo e coordinamento e funzioni consultive nei confronti del consiglio di amministrazione. La durata del senato accademico è prevista in tre o quattro anni. Sugli organi di governo delle università vedi, SANTORO I., VINGIANI F. S., *L'ordinamento universitario, annotato e coordinato*, Cacucci, Bari, 2004. Studi approfonditi hanno tuttavia evidenziato, che si presentano molto spesso per il senato accademico problemi di "sovraccarico decisionale": più del 30% delle sue decisioni dovrebbero essere lasciate alle facoltà, ai dipartimenti o all'amministrazione. Cfr. PALETTA A., *Il governo delle università, tra competizione e accountability*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 154.

rappresenta delle diverse componenti previste dalla normativa vigente¹⁵⁶; l'adozione di curricula didattici coerenti e adeguati al valore legale dei titoli di studio rilasciati dalle università.

Seguono poi, prescrizioni sui criteri organizzativi che garantiscano l'efficienza nella erogazione di servizi e la responsabilità degli amministratori e indicazioni sul rispetto delle norme sullo stato giuridico del personale docente, ricercatore e non docente.

Tutti gli statuti contengono disposizioni sull'organizzazione degli uffici amministrativi. Anche questo costituisce un contenuto necessario, se si considera che l'articolo 16, comma 4, della legge n. 168, tra gli aspetti che devono essere previsti dagli statuti include alla lettera c) i criteri organizzativi che - in conformità all'articolo 97 della Costituzione e delle norme sulla dirigenza pubblica - assicurano l'individuazione delle responsabilità e l'efficienza dei servizi, e alla lettera g) la compatibilità tra le soluzioni organizzative e le disponibilità finanziarie. Inoltre, la legge n. 127/1997, all'art. 17, comma 109, prevede che spetti all'università, nel rispetto dei principi di una corretta ed efficiente gestione delle risorse economiche e strumentali, regolare ed organizzare organi, uffici ed i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; procedimenti di selezione di accesso al lavoro e di avviamento al lavoro e le dotazioni organiche e la loro consistenza complessiva.

Da quanto evidenziato appare fuori discussione che l'assetto degli uffici amministrativi dell'università costituisce uno degli oggetti essenziali di

¹⁵⁶ Il Consiglio di amministrazione è l'organo collegiale degli atenei, che ha più risentito del nuovo sistema di governo dettato dalla riforma prevista dalla legge n. 168. Nato con compiti di amministrazione attiva e di dialogo istituzionale tra università, ministeri di riferimento e istituzioni locali, si è trasformato in organo di indirizzo e controllo della sola gestione amministrativa. Dalla lettura degli statuti emerge che spesso la composizione dei consigli risulta molto simile a quella dei senati (con l'integrazione frequente dei presidenti delle regioni, della provincia, delle camere di commercio, del sindaco o loro delegati). Tuttavia i rispettivi compiti rimangono distinti. Sugli organi di governo delle università vedi, SANTORO I., VINGIANI F. S., *L'ordinamento universitario, annotato e coordinato*, Cacucci, Bari, 2004.

formazione statutaria. In effetti, l'amministrazione delle università ha assunto un ruolo rilevante che, oltre a rappresentare quel tessuto connettivo in grado di dare al sistema gli indispensabili elementi di collegamento, è responsabile dell'ottimale organizzazione del servizio e dei risultati raggiunti, proprio all'insegna della riconosciuta autonomia¹⁵⁷.

Tornando ai contenuti previsti dalla legge in materia di statuti è opportuno ricordare che, l'art. 6 della legge n. 341/1990, stabilisce che essi debbano disciplinare corsi di orientamento degli studenti, corsi di orientamento del personale e le attività gestite dagli studenti¹⁵⁸. Stabilisce inoltre, che la rappresentanza degli studenti negli organi collegiali delle università non possa essere inferiore al quindici per cento.

Traspare quindi evidente, a questo punto, la tendenza del legislatore a fissare comunque taluni contenuti necessari dello statuto, in specifico riferimento a nuove funzioni degli organi di governo e in riferimento alla loro composizione.

¹⁵⁷ Il punto cardine dell'organizzazione amministrativa è il direttore. In proposito si evidenzia che la ricordata legge n. 127/1997, all'articolo 17, comma 110, introduce al riguardo una disciplina particolare ed innovativa: *"il contratto di lavoro del direttore amministrativo, scelto tra i dirigenti delle università, di altre amministrazioni pubbliche, ovvero anche fra estranei, è a tempo determinato di durata non superiore a cinque anni, rinnovabile... in prima applicazione il contratto di lavoro è stipulato con il direttore amministrativo in carica alla data di entrata in vigore della presente legge per la durata determinata dagli organi competenti di ateneo"*. Per un primo commento alla disposizione, CARINCI M. T., *Il rapporto di lavoro del direttore amministrativo dell'università ex art. 17, comma 110, L. 127/1997. Come risolvere il problema qualificatorio? Quale disciplina applicare?*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 1998, III, 657 e ss. La citata legge 127 introduce esplicitamente il contratto a termine, sconosciuto nel regime pregresso, con l'intento di rafforzare, il rapporto fiduciario del direttore con gli organi di governo. Tuttavia molti interrogativi si pongono però per la concreta applicazione: il rapporto di lavoro deve qualificarsi come autonomo o subordinato? Come deve essere scelto il direttore amministrativo? Quale disciplina risulta applicabile? Alle domande poste non è agevole dare una risposta immediata, ma di alcune di esse si deve tener conto in sede di predisposizione o di revisione statutaria, in quanto la nuova disciplina legislativa prevale sulle disposizioni contenute in proposito dagli statuti. Alcuni utili spunti di analisi e di risposta possono essere tratti da RUSCIANO M., *Autonomia universitaria: l'organizzazione e il personale*, in TESSITORE F., (a cura di), *Quale università?*, EST, Napoli, 1997, 31 e ss.

¹⁵⁸ Negli ultimi anni, in particolare dopo l'applicazione della legge n. 341, rilevante spazio è stato dato alla formazione del personale tecnico amministrativo, le università hanno in tal senso iniziato una politica di professionalizzazione ritenuta indispensabile. Per quanto riguarda le attività gestite dagli studenti, tale argomento sarà trattato nel paragrafo 2.4.

L'indicazione, ad esempio, della percentuale sulla rappresentanza studentesca pari al quindici per cento, impone una percentuale minima nella forma di rappresentanza internamente agli organi collegiali, che appare chiaramente in contrasto con i principi dell'autonomia normativa, la quale prevede, che le università devono avvalersi di ampia libertà di scelta, sulla organizzazione delle diverse forme di partecipazione degli appositi organi studenteschi e dei poteri consultivi loro riconosciuti in rapporto a determinate decisioni strategiche dei tradizionali organi di ateneo¹⁵⁹.

Alla imposizione di cui sopra, che presenta il carattere dell'ambiguità, fanno seguito altre. Notiamo infatti che dopo avere attribuito nel 1989 all'Università l'autonomia statutaria, didattica, scientifica, nel 1990 un'altra legge stabilisce che gli ordinamenti didattici siano determinati su base nazionale. Ebbene, se le Università sono autonome, anche la scelta sugli ordinamenti didattici spetta alle università. Se questo non accade, solamente in parte ha luogo l'esercizio dell'autonomia dell'Università.

La serie di queste incerte disposizioni hanno formato oggetto di varie interpretazioni ministeriali¹⁶⁰. Interpretazioni scaturenti dal fatto che

¹⁵⁹ L'analisi degli statuti conferma l'impostazione tradizionale basata sulla coesistenza nell'ambito degli stessi organi di governo, di forme di rappresentanza di corpi e di forme di rappresentanza di funzioni. Cit. MERLONI F., *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentali*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 2004.

¹⁶⁰ Da quanto prima sottolineato appare evidente che l'interpretazione delle disposizioni assume una valenza fondamentale in ordine alla costruzione dei parametri attraverso cui si esplica il controllo di legittimità e di merito sul contenuto degli statuti adottati. Sulla base di questa considerazione, il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, con nota n. 50/segr. del 5 novembre 1996, ha emanato e reso noti gli indirizzi cui intende attenersi per il controllo degli statuti; questa non è una circolare, per lo meno nelle intenzioni ministeriali, ma soltanto uno strumento per rendere più chiari i rapporti tra uffici del ministero e università, dando una interpretazione preventiva delle disposizioni che regolano l'emanazione degli statuti ed il procedimento di controllo. Per quanto riguarda l'organizzazione si stabilisce: a) la piena capacità di diritto privato, con il solo limite della funzionalizzazione, cioè della riferibilità alla cura degli interessi pubblici propri dell'università; b) la necessità di definire le relazioni tra strutture centrali e strutture periferiche, in ordine alla gestione delle risorse, anche al fine di garantire l'autonomia riconosciuta ai singoli docenti e alle strutture didattiche e scientifiche in cui sono chiamati ad operare e i cui spazi possono variare in relazione a molteplici fattori; è indispensabile che lo statuto detti almeno i principi base cui si ispirano le relazioni tra organi di governo dell'ateneo e le strutture didattiche

gli statuti vanno trasmessi al Ministero dell'Università, il quale entro il termine di sessanta giorni esercita il controllo di legittimità e di merito nella forma, al bisogno, di richiesta motivata di riesame (in assenza di rilievi essi sono emanati dal rettore). Notiamo quindi che gli Statuti sono controllati con la formula prevista dalla Costituzione per i controlli sulle Regioni e sugli enti locali, ovvero del controllo mediante richiesta di riesame.

Un aspetto di importante rilievo della materia statutaria riguarda la procedura di approvazione. Lo statuto è inizialmente deliberato, sentito il Consiglio di amministrazione dell'Ateneo, dal Senato accademico integrato (organo, quest'ultimo, espressamente previsto dall'art. 16 della legge 168/89) nella composizione contemplata (presidi, uguale numero di rappresentanti dei dipartimenti e Istituti, un rappresentante per ogni area disciplinare di ciascuna fascia dei professori e dei ricercatori, rappresentanti degli studenti in numero pari a quello dei presidi, rappresentanti del personale non docente in numero pari alla metà a quello dei presidi). La composizione di queste rappresentanze si rende necessaria in sede di prima emanazione dello Statuto. La stessa composizione non è però richiesta dalla legge nei casi di eventuale revisione dello Statuto medesimo. E pertanto, sulla base di questo

e scientifiche, particolarmente in materia di determinazione delle piante organiche e gestione delle risorse;c) la necessità di disciplinare le relazioni tra organi di governo e apparati amministrativi centrali e periferici, per adattare il modello introdotto dal d.lgs. n. 29/1993 alla specifica realtà dell'ateneo; solo dopo aver definito questi profili è possibile disciplinare correttamente le funzioni del rettore, del consiglio di amministrazione, del senato accademico e del direttore amministrativo; spetta ad ogni ateneo effettuare le scelte di merito, ma l'opzione deve essere espressa; d) la competenza ministeriale in ordine al provvedimento di nomina del Rettore; e) che lo statuto può modificare le attribuzioni del Senato accademico e del Consiglio di amministrazione a condizione che non si superi quel limite minimo di funzioni al di sotto del quale non sarebbero più esercitabili neppure i compiti elementari connaturati al ruolo proprio di ciascun organo; in ogni caso uno solo dei due organi dovrebbe avere competenze generali residuali in modo da evitare che risultino funzioni non assegnate né all'uno né all'altro; sotto il profilo del merito, inoltre, la previsione di pareri vincolanti in determinate materie potrebbe deresponsabilizzare l'esercizio di una competenza di un organo senza corrispondentemente responsabilizzare l'altro.

orientamento che certamente semplifica la procedura, gli Statuti hanno attribuito al Senato accademico nella sua composizione ordinaria la potestà di deliberare la revisione.

In merito alla procedura di approvazione abbiamo già detto che le disposizioni in materia stabiliscono che il Ministro, a seguito dell'adozione dello Statuto da parte degli Organi di ateneo, esercita sullo stesso la sua potestà di controllo, sia di merito, sia di legittimità. Potestà che viene esercitata nella forma della richiesta motivata di riesame. Questa richiesta può essere avanzata una sola volta, come già detto, entro il termine perentorio di sessanta giorni. Per la nuova approvazione da parte del Senato accademico integrato è richiesta la maggioranza qualificata di tre quinti, nel caso del rilievo di legittimità, maggioranza assoluta nel caso di rilievo di merito. Qualora il contrasto sia ulteriormente persistente, lo Statuto viene comunque emanato con decreto del rettore e pubblicato sulla gazzetta ufficiale. In questo caso al Ministro resta l'opportunità dell'impugnativa, dinanzi al giudice amministrativo, per i soli vizi di legittimità¹⁶¹.

Nella fase di attuazione dello Statuto si è verificato che non vi è stata uniformità di indirizzi da parte delle diverse università. Si osserva anche che le innovazioni introdotte, seppure ancora largamente migliorabili, secondo una valutazione generale appaiono soddisfacentemente incoraggianti¹⁶².

¹⁶¹ Gli eventuali motivi del ricorso giurisdizionale debbono avere riferimento esclusivamente sui rilievi di legittimità contestati a seguito della richiesta di ministeriale di riesame. Ovviamente, se così non fosse, verrebbe a determinarsi un nuovo procedimento di controllo che la legge non consente, data la richiamata specificazione di termine perentorio e la stabilita previsione che autorizza il Ministro a rinviare lo Statuto all'Università per una sola volta.

¹⁶² Infatti risultano generalmente essere recepiti negli Statuti il complesso delle riforme intervenute nell'ultimo decennio riguardanti i metodi della programmazione e del controllo della gestione, la semplificazione delle procedure, l'efficienza, l'efficacia ed economicità della gestione, la responsabilità

Infine per quanto diversa appare la struttura dimensionale degli Statuti delle varie università, con numeri di articoli che, variano dai trenta agli ottanta, possiamo riscontrare, da parte dei singoli atenei, una omogeneità nel seguire la disciplina legislativa ed una particolare attenzione allo sviluppo uniforme del sistema universitario nel suo complesso. Tuttavia è da rilevare che le università nella formulazione degli statuti hanno da una parte conservato quelle caratteristiche e quelle tradizioni loro proprie, che per tanto tempo le hanno accompagnate, dall'altro hanno accresciuto quelle diversità che le contraddistinguono, in base non solo alla loro posizione geografica, e alla loro storia, ma anche in considerazione delle discipline insegnate e delle "scuole" create. È importante, per la realizzazione di un sistema che riesca a soddisfare le esigenze di eccellenza, richieste dal mercato, in tutti i settori dell'insegnamento, che ogni singolo ateneo cerchi anche all'interno della sua organizzazione di sviluppare quelle facoltà che da sempre lo hanno reso particolare nella comunità accademica e agli occhi dell'utenza principale, ovvero gli studenti.

3. L'autonomia finanziaria delle università.

In Italia, fino alla prima metà degli anni '90 il finanziamento delle università è stato caratterizzato innanzitutto da criteri di trasferimento dei fondi pubblici orientati in generale alle spese storiche, in secondo luogo dal ridotto peso delle contribuzioni studentesche e dall'assenza di un ruolo attivo della domanda nell'allocazione delle risorse ed infine dalla numerosità e frammentarietà dei capitoli di spesa del bilancio statale a favore delle università¹⁶³.

La maggior parte delle risorse finanziarie che affluiscono ai sistemi di istruzione superiore sono di provenienza pubblica¹⁶⁴. È la legge n. 168, che all'art. 7, comma 1°, regola i meccanismi veri e propri di gestione delle entrate e delle spese, è stabilisce che le entrate delle università sono costituite da: a) trasferimenti dello Stato; b) contributi obbligatori nei limiti della normativa vigente; c) forme autonome di finanziamento, quali contributi volontari, proventi di attività, rendite, frutti e alienazioni del patrimonio, atti di liberalità e corrispettivi di contratti e convenzioni.

¹⁶³ Ciò ha portato in primo luogo ad una squilibrata distribuzione delle risorse, soprattutto di personale docente, tra gli atenei e all'interno degli atenei tra le diverse aree scientifico disciplinari. Dal momento poi, che la distribuzione delle altre risorse e in particolare quella di personale tecnico amministrativo tende a seguire la dotazione di personale docente, gli squilibri appaiono ancora più accentuati. In secondo luogo ha impedito agli organi di governo delle università di gestire in modo coordinato lo sviluppo delle risorse, e, quindi, di programmare razionalmente fabbisogni e fonti di finanziamento. È prevalsa una logica gestionale non sistematica, attenta più alla utilizzazione delle risorse, che ad un coordinamento coerente delle stesse e al soddisfacimento di bisogni concreti: *"le università sono state indotte a incamerare l'ammontare massimo possibile di ciascuna risorsa, indipendentemente dalla possibilità di combinarla in modo efficiente con le altre (attrezzature senza tecnici adeguati, docenti senza stanze, edifici senza arredi, ecc.)"*, v. CATALANO G., SILVESTRI P., *Regolazione e competizione nel sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento*, in FABBRI D., FIORENTINI G., a cura di, *Regolamento e finanziamento dei servizi pubblici*, Roma, Carocci, 1999.

¹⁶⁴ La relazione del Comitato per la valutazione presentata nel 2005, ha mostrato che su 10,5 miliardi di euro complessivi utilizzati dal sistema universitario statale, il 73% proviene da trasferimenti statali. Cfr. CAPANO G., *La politica universitaria*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 132.

All'inizio degli anni novanta del secolo scorso la situazione veniva così descritta *“le università statali hanno entrate proprie per una cifra oscillante tra il 10 e il 15% del bilancio. Le università private hanno entrate proprie per una cifra oscillante tra il 50 e il 60% del proprio bilancio”*¹⁶⁵.

Possiamo dire che il ruolo dello Stato era ancora determinante, soprattutto nell'indirizzare la distribuzione di risorse all'interno delle singole sedi universitarie con finanziamenti agli atenei distinti in numerosi e frammentati capitoli di spesa. I trasferimenti statali alle università erano iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'istruzione prima e della ricerca poi, e spezzati in diversi capitoli. Ciò comportava per le università un vincolo di bilancio per l'utilizzazione delle risorse disponibili.

Il sistema risultava pertanto “rigido”, con la conseguente impossibilità di manovra autonoma da parte degli atenei in ordine alla allocazione dei finanziamenti. Le università dal canto loro, prese nel circolo vizioso assistenziale, non badavano a spese, né badavano ad una razionale distribuzione delle risorse. In considerazione poi, della scarsità delle risorse provenienti dallo Stato, veniva in un certo modo auspicato che le università potessero avere più entrate proprie e gestire i finanziamenti pubblici senza troppi vincoli¹⁶⁶.

Solo con la legge n. 537 del 1993, collegata alla finanziaria 1994, è iniziato un processo di responsabilizzazione delle università, si è passati cioè al sistema *budgetario*¹⁶⁷ ed è stata attribuita una autonomia nello

¹⁶⁵ Cfr. CASSESE S., *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it.*, 1993, V, p. 82.

¹⁶⁶ Cfr. CASSESE S., op. ult. cit., p. 82.

¹⁶⁷ Il sistema italiano è passato gradualmente da modelli *line item budgeting*, in cui i trasferimenti dallo Stato sono indirizzati per destinazione di spesa, ad uno *lump sum budgeting*, in cui le università gestiscono autonomamente un budget unico, in tal senso, FICI F., *Il controllo di gestione negli atenei, dalla valutazione al governo aziendale*, Milano, Franco Angeli, 2002.

stabilire l'ammontare delle tasse per gli studenti¹⁶⁸. Al tempo stesso è stata prevista l'istituzione dell'Osservatorio per la Valutazione del sistema Nazionale universitario¹⁶⁹, con fine di indirizzo politico generale e con il compito di fissare i criteri per la verifica del programma di sviluppo, di riequilibrio del sistema universitario nell'assegnazione delle risorse e incaricato di fornire consulenze, predisporre procedure, strumenti e parametri di riferimento¹⁷⁰.

La stessa legge all'art. 5, comma 22, ha istituito i Nuclei di Valutazione interna¹⁷¹ e più in particolare ha introdotto la pratica del "controllo di gestione negli atenei". È stato così diffuso, seppure con modalità diverse da ateneo ad ateneo il controllo di gestione inteso nella individuazione e fissazione di precisi programmi, nonché nel sistematico periodico confronto tra obiettivi e risultati, con la definizione dei correlati interventi correttivi in caso di eventuali disfunzioni.¹⁷²

¹⁶⁸ Nel sistema italiano, almeno per quanto riguarda le università statali, è prevalente il finanziamento pubblico e viene in tal modo garantita con un contributo "simbolico" da parte di chi ne usufruisce una funzione di servizio pubblico. In questa ottica, trova giustificazione il vincolo posto dall'art. 6, del DPR 306/1997, che limita la contribuzione studentesca al 20% della quota del Fondi di Finanziamento ordinario assegnata ad ogni singola sede. In tal senso, GRASSI M., STEFANI E., *Il sistema universitario italiano, normativa e operatività*, Cedam, Padova, 2007, p. 162.

¹⁶⁹ Successivamente rimodulato, in particolare con la legge 19 ottobre 1999, n. 370, art.1 e 2, in cui è stata prevista l'istituzione del Comitato Nazionale per la Valutazione del sistema Universitario, in sostituzione dell'Osservatorio per la Valutazione del Sistema universitario previsto dalla legge 537/1993, art. 5, comma 23. Per una trattazione più ampia sul CNVSU si rimanda al paragrafo 5.1.

¹⁷⁰ Partendo dalla legge n. 537/1993, le successive manovre finanziarie hanno fissato il principio generale secondo cui le università e gli altri enti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica; vengono altresì stabiliti precisi limiti di fabbisogno finanziario nel triennio seguente, stabilendo che la spesa complessiva sia uguale a quella dell'anno precedente e che per il futuro non possa superare il fabbisogno consolidato più il tasso programmato di inflazione. Infatti, l'attribuzione al Ministero dell'università "*di procedere annualmente alla determinazione del fabbisogno finanziario programmato per ciascuno ateneo tenendo conto degli obiettivi di riequilibrio nella distribuzione delle risorse e delle esigenze di razionalizzazione*", lascia presagire che i trasferimenti dei finanziamenti statali dovranno, nel tempo, necessariamente diminuire, anche per consentire l'avvio dei nuovi insediamenti universitari. In altri termini, se la spesa complessiva è fissa e, nel contempo, occorre colmare gli squilibri territoriali dovuti alla nascita di nuovi atenei e garantire i finanziamenti per queste nuove sedi universitarie, appare evidente che il tutto si tradurrà in una diminuzione dei fondi statali per le singole università. In tal senso, SCARLATO R., *L'autonomia finanziaria delle università*, in *Nord sud*, 1995, p. 16.

¹⁷¹ Già previsti, per la verifica dei risultati degli uffici delle pubbliche amministrazioni, dall'art. 20 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, sui Nuclei di Valutazione si rimanda la trattazione al paragrafo 5.1.

¹⁷² In tal senso FICI L., *op. cit.*, p. 26.

La normativa richiamata ha istituito, tre nuovi fondi da ripartirsi tra gli atenei che hanno autonomia di scelta nella destinazione tra i propri centri di spesa: il Fondo per il funzionamento ordinario (FFO); il Fondo per l'edilizia universitaria e le grandi attrezzature scientifiche (FEU)¹⁷³; il Fondo per la programmazione e lo sviluppo del sistema universitario (FPS)¹⁷⁴.

Il FFO (costituito mediante l'unificazione delle decine di capitoli di spesa attraverso cui venivano elargiti i finanziamenti fino al 1993), è suddiviso in tre parti: una quota base collegata al trasferimento storico; una quota di riequilibrio, da ripartirsi in base a costi standard ed alla qualità di ricerca¹⁷⁵; una quota destinata ad accordi di programma tra le università e il Ministero, distribuita sulla base di specifici obiettivi incentivanti¹⁷⁶.

¹⁷³ Questo fondo è relativo alla quota a carico del bilancio statale per la realizzazione di investimenti per le università in infrastrutture edilizie e in grandi attrezzature scientifiche, ivi comprese i fondi destinati alla costruzione di impianti sportivi. Viene assegnato sulla base di una "libera contrattazione" Ateneo-Ministero che si formalizza in accordi di programma su progetti strategici come ad esempio il decongestionamento di *mega* atenei. Cfr. GRASSI M., STEFANI E., *op. ult. cit.*, p. 173.

¹⁷⁴ Questo fondo è relativo al finanziamento di specifiche iniziative, attività, e progetti, ivi compreso il finanziamento di nuove iniziative didattiche, è ripartito in base alle capacità progettuali delle singole sedi universitarie rispetto ad obiettivi nazionali fissati dal Ministero per il triennio successivo. Cfr. GRASSI M., STEFANI E., *op. cit.*, p. 174.

¹⁷⁵ I cambiamenti strutturali che hanno interessato le università negli ultimi 20 anni, ovvero la lenta attuazione della legge n. 168, la forte crescita delle iscrizioni, la distribuzione per aree geografiche e per settori scientifico disciplinari e soprattutto l'istituzione di nuove università, facoltà e corsi di studio, non hanno trovato riflesso nei criteri di riparto previsti dal nuovo sistema e ciò fa venire progressivamente meno il legame tra fabbisogno finanziario di ateneo e finanziamento ordinario, creando nel sistema universitario situazioni di forte squilibrio. È auspicabile pertanto, che il nuovo sistema di finanziamento, una volta a regime, possa eliminare eventuali posizioni di ingiustificato vantaggio per alcune sedi universitarie e per alcune aree disciplinari, riequilibrando un sistema da tempo in difficoltà. La "quota base" infatti, è annualmente ridotta di una certa percentuale destinata alla quota di riequilibrio, (la cosiddetta quota di riequilibrio sulla base storica è progressiva: nel 1995 è stata dell'1,5%, nel 1999 e 2000 dell'8% con una crescita di 0,5 punti percentuali ogni anno, nel 2003 è stata quindi del 9,5%) essa rappresenta l'elemento di continuità con la situazione storica. La riduzione graduale della quota base permette di diluire nel tempo l'impatto e gli effetti dei nuovi meccanismi di finanziamento, dando la possibilità agli atenei di prepararsi alla situazione a regime. Per questi dati v. PALETTA A., *Il governo delle università, tra competizione e accountability*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 67 e 68.

¹⁷⁶ Nel corso degli ultimi anni sono stati realizzati diversi interventi di incentivazione che possono essere raggruppati in tre classi: a) interventi per incentivare i risultati conseguiti in relazione a specifici obiettivi; si tratta di assegnazioni *una tantum* disposte a favore degli atenei che presentano valori migliori rispetto alla media del sistema in un determinato parametro obiettivo (minore percentuale di "abbandono" fra il primo ed il secondo anno di corso; numero di "laureti pesati" in funzione degli anni occorsi rispetto alla durata legale; maggiore impegno dell'ateneo per la ricerca scientifica; minore incidenza del costo del personale sul FFO); b) interventi, generalmente nella modalità del cofinanziamento, parzialmente consolidabili negli anni successivi (mobilità dei docenti, contratti con studiosi ed esperti impegnati

Più precisamente il FFO, comprende: le spese a carico del bilancio statale per il funzionamento e le attività istituzionali delle università, comprese le spese per il personale docente e non docente, la spesa per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie, e attualmente, viene ricompreso anche il finanziamento della ricerca scientifica relativo alla "ex ricerca scientifica 60%", concernente la "ricerca non finalizzata", sul quale i singoli atenei hanno completa discrezionalità allocativa.

L'articolazione dei trasferimenti statali in tre fondi, ha comportato la necessità per il Ministero, di individuare i parametri per la ripartizione delle risorse disponibili tra i diversi atenei. Le indicazioni ministeriali, individuano quattro elementi da prendere in considerazione in sede di ripartizione: a) il numero degli studenti iscritti, ovvero, la domanda da soddisfare, misurabile, in accordo a criteri internazionali, in termini di studenti *full-time equivalent* (FTE). Questo parametro, che dovrebbe veicolare il 30% delle risorse ordinarie, cerca di tenere conto non della posizione amministrativa degli studenti (gli studenti cioè che sono in regola con il pagamento delle tasse), ma dell'effettivo impegno degli studenti nelle attività di studio; b) i risultati dei processi formativi, intesi come contributo degli studenti iscritti da un numero di anni non superiore alla durata del corso, misurati ricorrendo al conteggio dei crediti formativi (CFU) acquisiti. Anche questo parametro dovrebbe veicolare il 30% delle risorse e rispetto al passato graduare il peso di un credito formativo a seconda degli obiettivi perseguiti (valutazione parziale dei crediti formativi acquisiti da studenti iscritti a corsi privi di requisiti minimi, maggiore peso

all'estero, chiamate di docenti per chiara fama, ecc.); c) interventi consolidabili per tenere conto di particolari situazioni organizzative e ambientali (atenei in regioni con situazioni di disagio socio economico, nuovi atenei, ecc.). Vedi, CNVSU, (Comitato Nazionale per la valutazione del sistema universitario), *Università obiettivo valutazione*, in *Atenei*, bimestrale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, numero speciale, settembre.

dei crediti formativi “internazionali” ecc.); c) i risultati delle attività di ricerca, che coprono un ulteriore 30% del finanziamento e cercano di rimediare ad una grave lacuna del vecchio sistema, il quale non ne teneva per nulla in considerazione¹⁷⁷; d) il restante 10% è destinato a sostegno per particolari situazioni o al raggiungimento di specifici obiettivi incentivanti¹⁷⁸.

È evidente, che la definizione in tal modo dei parametri di ripartizione delle risorse, condiziona in modo sostanziale quelle scelte strategiche che ogni singolo ateneo si trova a dover affrontare in una programmazione politica divenuta ormai perno fondamentale per una migliore efficienza delle strutture e della organizzazione universitaria e allo stesso tempo per un migliore utilizzo dei finanziamenti stessi¹⁷⁹. In

¹⁷⁷ Cfr. KOELMAN J., VENNIKER R., *Public funding of Academic Research: The Research Assessment Exercise of the UK*, Enschede, Cheps, 2000. Per misurare i risultati ottenuti nella ricerca, in modo analogo a quello britannico, come illustrato dagli autori, si tiene conto del cosiddetto “potenziale di ricerca impegnabile”, ovvero dei soggetti attivi nella ricerca diversamente pesati a seconda che si tratti di personale strutturato di ruolo (professori ordinari, o associati, ricercatori, personale di ruolo dell’area tecnico scientifica con qualifica D e Ep) o personale a tempo determinato (iscritti a corsi di dottorato, assegnisti di ricerca, borsisti post dottorato). Il criterio base è corretto in Italia in base alla valutazione del tasso di successo nei Bandi PRIN (Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale) e per le entrate derivanti da attività di ricerca commissionata dall’esterno.

¹⁷⁸ Questi criteri risalgono a un documento dell’Osservatorio per la valutazione del sistema universitario del 1998. L’attuale Comitato ha ripreso, rivisto e aggiornato le proposte originarie in un recente documento: *Proposte per la costruzione di un nuovo modello per la ripartizione “teorica” del FFO alle università statali*, doc. 1/04, CNVSU (Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario).

¹⁷⁹ È opportuno ricordare in questa sede che la “nuova programmazione” prevista dall’art.1, comma 105, della legge finanziaria 2005 e dall’art. 1 della legge 31 marzo 2005, n. 43. L’art. 1 comma 1 della legge 43/2005 rinvia infatti alla programmazione espressamente prevista dal comma 105, dell’articolo unico della legge finanziaria 2005. In base a tale articolo “a decorrere dall’anno 2005, le università adottano programmi triennali del fabbisogno del personale docente, ricercatore e tecnico amministrativo, a tempo determinato e indeterminato, tenuto conto delle risorse a tal fine stanziare nei rispettivi bilanci. I programmi sono valutati dal Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca ai fini della coerenza con le risorse stanziare nel fondo di finanziamento ordinario, fermo restando il limite del 90% ai sensi della normativa vigente”. La legge 43/2005 interviene peraltro non soltanto con riferimento ai programmi relativi ai fabbisogni di personale, ma più in generale riformula le procedure della programmazione del sistema universitario. L’art. 1-ter, prevede che, a decorrere dal 2006, le università “anche al fine di perseguire obiettivi di efficacia e qualità nei servizi offerti, entro il 30 giugno di ogni anno, adottano programmi triennali coerenti con linee generali di indirizzo definite con decreto del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca” sentiti la CRUI, il CUN e il CNSU, “tenuto altresì conto delle risorse acquisibili autonomamente”. L’art. 1-ter prevede infine che al termine di ogni triennio il MIUR riferisca con apposita relazione al Parlamento sui risultati della valutazione. È essenziale evidenziare che

particolare, l'università, che volesse massimizzare la propria quota, ovvero che volesse ottenere maggiori contributi, dovrebbe "coprire" adeguatamente tutte e quattro le aree parametriche assumendo le decisioni conseguenti più opportune. Allo stesso tempo, questi criteri dovrebbero condurre a un sistema di finanziamento ordinario basato prevalentemente sulla *performance* e introdurre meccanismi di competizione e di confronto tra le università.

Sinteticamente possiamo riassumere in quattro punti gli obiettivi principale delle riforme apportate con la legge 537/1993 e successive integrazioni. Il primo, in parte conseguito, era indubbiamente quello di introdurre procedure e meccanismi che contenessero la spesa pubblica. Tutto ciò dovuto, come già ricordato, alla mancanza delle risorse e alla poca attenzione che nel passato hanno avuto le università nell'utilizzo delle risorse stesse¹⁸⁰. Il secondo l'assegnazione di un budget unico, che comprende la maggior parte dei finanziamenti precedentemente soggetti a vincolo di destinazione, conferendo maggiore autonomia e di conseguenza responsabilità agli organi di governo degli atenei. Il terzo l'introduzione di meccanismi di riequilibrio del sistema, mediante l'assegnazione di una parte gradualmente crescente di risorse sulla base di costi standard di produzione¹⁸¹. Ed infine l'introduzione di meccanismi di incentivazione con l'assegnazione di una parte delle risorse in funzione del raggiungimento di

la norma prevede espressamente che *"dei programmi delle università si tiene conto nella ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario delle università"*.

¹⁸⁰ Cfr. GRASSI M., STEFANI E., *op cit.*, p. 165.

¹⁸¹ Non bisogna dimenticare che quando si è partiti con questo nuovo sistema di finanziamento nel 1994 si aveva la consapevolezza che il sistema universitario italiano era caratterizzato da profondi squilibri di finanziamenti tra i singoli atenei (soprattutto per gli atenei più giovani) ed anche tra aree scientifiche. Su questi temi vedi, GIARDA P., *L'insegnamento universitario in Italia: l'autonomia universitaria*, relazione presentata al convegno *"L'insegnamento universitario in Italia"*, Accademia dei Lincei, Roma, 1999; CATALANO G., SILVESTRI P., *Regolamentazione e competizione del sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento*, in FABBRI D, FIORENTINI G., a cura di, *Regolamentazione dei servizi pubblici*, Carocci, Roma, 1999.

determinato risultati o di comportamenti attuati in coerenza con gli obiettivi del sistema.

Un passo successivo verso l'autonomia finanziaria si è avuto inoltre con il DPR 27 gennaio 1998, n. 25, *“Regolamento recante disciplina in materia di procedimenti di sviluppo e programmazione del Sistema Universitario”*¹⁸². Questo DPR ha emanato il Regolamento sulla programmazione triennale del sistema universitario. In base al nuovo Regolamento, ogni triennio debbono essere determinati gli obiettivi della programmazione del sistema universitario e la finalizzazione delle relative risorse finanziarie, previi i pareri del Consiglio universitario nazionale (CUN), della Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI), del Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU) e delle Commissioni parlamentari competenti.

Il fine di tale piano di programmazione¹⁸³ è quello di migliorare e razionalizzare l'offerta formativa e allo stesso tempo di potenziare le attività di ricerca per corrispondere alle esigenze di sviluppo culturale,

¹⁸² Il citato DPR nasce dalle analisi e dalle verifiche effettuate dall'Osservatorio sui piani di sviluppo delle università per gli anni 1986-90 e 1991-1993. L'Osservatorio puntualizzava come occorresse un ripensamento complessivo delle norme e delle procedure della programmazione del sistema universitario, alla luce sia delle opportunità di delegificazione offerte dalla legge 57/97 (la cosiddetta Bassanini 1), sia dall'autonomia dei singoli atenei, a seguito della legge 168. Cfr. GORI E., *Il finanziamento del sistema universitario: un'analisi critica della legge 537/1993*, in *L'azienda Università*, a cura di STRASSOLDI M., ISEDI, Torino, 2001, p. 130.

¹⁸³ Come previsto dall'art. 2, comma 3°, del DPR 27 gennaio 1998, n. 25, ciascun Piano di programmazione prevede: a) un decreto del Ministro in cui siano determinati gli obiettivi del sistema universitario per il triennio e la finalizzazione delle risorse finanziarie; b) la formulazione da parte delle Università di apposite proposte coerenti con gli obiettivi, corredate da una relazione tecnica del Nucleo di valutazione interna, che vengono sottoposte all'esame dei comitati regionali di coordinamento; c) la predisposizione di una relazione tecnica del CNVSU sulle proposte trasmesse, con riguardo alla congruità tra le proposte stesse, gli obiettivi dichiarati e i mezzi indicati, nonché con riferimento agli obiettivi fissati dal Decreto del Ministro; d) l'emanazione di un successivo decreto ministeriale che individua le iniziative da realizzare nel triennio, gli strumenti e le modalità della programmazione di attività (l'istituzione, la soppressione o la trasformazione di corsi, facoltà o Atenei, l'adeguamento delle risorse delle Università, ivi comprese quelle per strutture e personale universitario, gli accordi di programma, la partecipazione ed il sostegno ad iniziative cofinanziate dall'Unione europea e da altri soggetti), nonché i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie.

sociale, civile ed economico e di evoluzione del mercato del lavoro, per la riduzione degli squilibri anche territoriali¹⁸⁴.

Pertanto, in questo nuovo sistema, il punto di partenza non è più costituito dalle proposte delle università che sono state per anni numerose e prive di coordinamento, ma dalla definizione degli obiettivi che si vogliono perseguire nel triennio a livello di sistema universitario generale: gli Atenei e gli altri soggetti pubblici e privati potranno pertanto avanzare proposte soltanto in coerenza con gli obiettivi previsti dal Piano.

Per quanto riguarda la ricerca invece, esistono finanziamenti specifici, come ad esempio i fondi speciali integrativi, i fondi per lo sviluppo della ricerca di interesse strategico, il fondo per l'innovazione tecnologica e soprattutto i fondi provenienti da programmi operativi legati all'utilizzazione dei fondi strutturali dell'Unione europea ed infine i fondi per la ricerca scientifica di interesse nazionale¹⁸⁵.

Esistono poi altre forme di finanziamento dell'attività di ricerca come ad esempio quella prevista all'art. 66 del DPR 382/1980, il quale disciplina l'attività di ricerca e consulenza universitaria svolta "per conto terzi". Secondo la *ratio* della norma, le università con tale strumento, possono ritagliarsi un canale di finanziamento autonomo da quello statale,

¹⁸⁴ Risulta a mio avviso, di particolare rilevanza, l'importanza che ha assunto nel tempo il fattore territoriale, non a caso è stata prevista all'art. 3, comma 3° del DPR 27 gennaio 1998, n. 25, l'istituzione dei Comitati regionali di coordinamento, i quali *"provvedono al coordinamento delle iniziative in materia di programmazione degli accessi all'istruzione universitaria, di orientamento, di diritto allo studio, di alta formazione professionale e di formazione continua e ricorrente, di utilizzazione delle strutture universitarie, nonché al coordinamento con il sistema scolastico, con le istituzioni formative regionali, con le istanze economiche e sociali del territorio"*. Allo stesso tempo, nell'ambito del più vasto decentramento funzionale e di semplificazione amministrativa che ha preso il via in Italia a partire dall'introduzione della già citata legge n. 59 del 15 marzo 1997 (c.d. legge Bassanini 1), è opportuno ricordare il passaggio alle Regioni delle competenze in materia di accreditamento, per quelle strutture che si occupano nel proprio territorio di formazione professionale, pur tuttavia conservando lo Stato, *"le funzioni e i compiti amministrativi inerenti a la definizione dei requisiti minimi per l'accREDITAMENTO delle strutture che gestiscono la formazione professionale"*, come stabilito dal d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 142, comma 1, lett. d).

¹⁸⁵ Dal 1997, questo fondo è ripartito secondo criteri che incentivano la competizione tra gruppi, soprattutto interuniversitari, e l'intervento degli atenei sotto forma di cofinanziamento.

attraverso specifici negozi conclusi con enti, pubblici o privati, ed aventi ad oggetto attività di ricerca e di consulenza mirata.

Infine, nel quadro della valorizzazione di una maggiore autonomia finanziaria degli atenei, la legge finanziaria 2006, ha introdotto, la possibilità per il contribuente di destinare direttamente il 5 per mille della propria imposta sul reddito (IRPEF) a diverse categorie di soggetti, tra i quali anche le università riconosciute e gli enti di ricerca¹⁸⁶.

Concludendo, il nuovo sistema di finanziamento mira a modificare, almeno in una linea tendenziale, la natura stessa delle università: essa acquista la possibilità di disporre liberamente dei fattori produttivi e di poter liberamente utilizzare il potenziale surplus generato dall'attività di gestione, e pari alla differenza tra risorse ottenute e costi sostenuti. Al fine di evitare il depauperamento qualitativo dell'offerta, accanto ad incentivi all'incremento dell'efficienza, si è dato avvio ad un sistema di valutazione della qualità delle attività di ricerca, di didattica, e delle attività amministrative.

¹⁸⁶ Si tratta di un meccanismo di finanziamento dei servizi pubblici fortemente innovativo, poiché introduce una sorta di sistema a *voucher*, in cui il contribuente sceglie l'ente cui versare le tasse, al fine di finanziare i servizi da esso erogati. Allo stesso tempo esso può rappresentare un utile stimolo per la crescita di efficacia e di efficienza degli enti, pubblici e privati, interessati.

3.1. I regolamenti per l'amministrazione, la finanza e la contabilità.

L'autonomia in materia di amministrazione e finanza può essere inquadrata nel più ampio ambito dell'autonomia organizzatoria¹⁸⁷. Tale autonomia rappresenta quella specifica situazione nella quale è dato rilevare una forte indipendenza derogatoria rispetto ad un analogo contesto giuridico presente in una struttura organizzativa simile¹⁸⁸.

Come è noto, la legge n. 168 riconosce alle università autonomia normativa in materia contabile, cioè riconosce a questi enti la potestà di disciplinare con norme giuridiche il loro sistema di bilancio nonché i procedimenti per l'acquisizione delle entrate e l'erogazione delle spese¹⁸⁹.

In tal senso, il Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità¹⁹⁰, rappresenta il più importante strumento di autonomia

¹⁸⁷ L'autonomia organizzatoria, indica la situazione giuridica di figure soggettive con indipendenza derogatoria relativa, rispetto a figure soggettive congeneri, allorché il punto derogatorio attiene non alle norme generali sulle attribuzioni, ma alla gestione della propria contabilità. Per cui, in deroga a regole poste per la generalità dei soggetti pubblici si è in presenza di soggetti con autonomia contabile che danno luogo ai cosiddetti "*modelli finanziari di organizzazione pubblica*", in tal senso GUARINO G., *Sulla utilizzazione di modelli differenziati nella organizzazione pubblica*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1970.

¹⁸⁸ Occorre subito precisare che la dottrina ha interpretato l'espressione "autonomia universitaria", ricomprendendovi sia aspetti propri dell'attività di insegnamento sia aspetti propri dell'organizzazione delle università. Il nucleo sostanziale di tale nozione è stato identificato nella indipendenza relativa dallo Stato di una figura giuridica soggettiva, dotata di adeguati mezzi finanziari, che ha la possibilità di determinare e gestire la propria azione attraverso fatti riconosciuti, costitutivi dell'ordinamento giuridico generale. In sostanza, occorre concordare con chi ritiene che "la riflessione su questi problemi ha chiarito che l'autonomia delle università, qualora sia limitata agli aspetti didattici e scientifici, non ha più la possibilità di realizzarsi, senza il supporto dell'autonomia amministrativa", cfr. CASSESE S., *La nuova disciplina amministrativa e contabile delle università*, in *Foro it.*, 1990, V, p. 307.

¹⁸⁹ Cfr. BRANCASI A., *Il bilancio e la gestione finanziaria*, in *Atti del Convegno internazionale "La struttura dell'Università in Europa. L'assetto amministrativo contabile tra pubblico e privato"*. Università degli studi di Ferrara, a cura di, DI PIETRO A., MASTRAGOSTINO F., Ferrara, 1991, p. 19.

¹⁹⁰ Il DPR 4 marzo 1982, n. 371 ha istituito il regolamento per l'amministrazione e la contabilità delle università. Le caratteristiche principali di tale disposizione- che hanno dominato la scena fino al riconoscimento dell'autonomia- sono ravvisabili soprattutto nella uniformità della disciplina, valida per tutti gli atenei, indipendentemente dalle dimensioni e sulla supremazia della contabilità di Stato vero

normativa che consente in primo luogo di superare il modello di Regolamento tipo (nel passato imposto dal Ministero a tutte le Università), anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici e consentire quindi l'adozione di proprie scelte, seppure nel rispetto dei relativi principi, come previsto dall'art. 7, comma 7°, della legge n. 168.

Il nuovo Regolamento non esaurisce la sua funzione nelle materie di contabilità attinenti alla disciplina del bilancio¹⁹¹ e della relativa gestione; ovvero al regime dei beni e dei controlli di legittimità. Il suo quadro di intervento, in base all'art. 8 della legge 168, si estende ora anche alla disciplina dei criteri di gestione, delle relative procedure amministrative e finanziarie e delle connesse responsabilità. E ciò, affinché venga assicurata la rapidità e l'efficienza nell'erogazione della spesa e il rispetto dell'equilibrio finanziario del bilancio, consentendo al riguardo la tenuta di conti di sola cassa.

Lo stesso Regolamento disciplina inoltre le procedure contrattuali, le forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'Università. Esso disciplina anche i singoli centri di spesa e, infine, l'amministrazione del patrimonio.

Sulla base di queste finalità sono venuti, in tal modo, anticipati i contenuti stabiliti nella legge 241/90 in tema di disciplina generale del procedimento amministrativo e delle successive riforme. Attraverso,

modello di riferimento. Cfr. MARI A., *Organizzazione e funzionamento delle università*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, diretto da CASSESE S., IPSOA, 2005, p. 107.

¹⁹¹ Va ricordato, che con decreto interministeriale MIUR Economia del 5 dicembre 2000, è stato definito uno schema omogeneo di riclassificazione del bilancio delle università articolato secondo quattro livelli per ogni voce, aggregati in base a nove macro aree: 1. Risorse umane; 2. Risorse per il funzionamento; 3. Interventi a favore degli studenti; 4. Oneri finanziari e tributari; 5. Altre spese correnti; 6. Acquisizione e valorizzazione beni durevoli; 7. Estinzione muti e prestiti; 8. Trasferimenti; 9. Partite di giro, contabilità speciali e gestioni speciali. Su questi temi, si veda CATALANO G., a cura di, *L'organizzazione e la gestione degli acquisti di beni e servizi nelle università. Le prime esperienze di "e-procurement"*, Il Mulino, Bologna, 2004.

pertanto, la disciplina delle procedure amministrative, il Regolamento può fissare norme a garanzia della loro pubblicità e trasparenza, sulla responsabilità di coloro che dovranno assumere decisioni di spesa, sull'organizzazione degli organismi, ivi comprese le modalità di svolgimento dei controlli interni sulla funzionalità della gestione.

I limiti posti a questa materia sono ricavabili dall'art. 7 della legge n. 168, laddove è stabilito che i Regolamenti di ateneo possono derogare alle norme di contabilità dello Stato e degli enti pubblici, nel rispetto dei relativi principi della contabilità pubblica.

Di questi principi possono tra gli altri indicarsi quelli che sono propri del bilancio dello Stato. Essi sono: il principio della annualità del bilancio, in base al quale il bilancio deve contenere le entrate e le uscite riferite a quel determinato esercizio finanziario; il principio dell'universalità, in base al quale tutte le entrate e tutte le uscite debbono essere contenute in un unico bilancio; il principio della pubblicità, in base al quale il bilancio deve essere reso pubblico e consultabile da parte di chi vi abbia interesse. Altro principio di rilevante importanza è quello che ha introdotto la figura del responsabile delle spese¹⁹², così come richiesto dalla legge 241/90 che ha istituito l'importante figura del responsabile del procedimento¹⁹³.

Per quanto concerne la natura del bilancio questa distingue il bilancio di competenza da quello di cassa. La distinzione è apparentemente semplice, ma, nei suoi effetti, la portata è di rilevante importanza. Senza introdursi in una complessa analisi di questa differenziazione, è sufficiente dire che il bilancio di competenza espone le entrate e le uscite che si

¹⁹² Tali principi cardine, che valgono tanto per l'amministrazione centrale che per le università, sono stati espressamente individuati dalla *Commissione Istruzione del Senato*, nella mozione del 3 maggio 1989.

¹⁹³ L'istituzione di tale nuova figura consente ora al cittadino la semplificazione di tanti ritardanti passaggi burocratici consentendo, nella presentazione di sue eventuali rimozioni, di porre i suoi quesiti direttamente al funzionario al quale i quesiti stessi hanno riferimento.

prevede di introitare o di erogare nel corso dell'esercizio finanziario. Il bilancio di cassa, invece, espone le entrate e le uscite che si prevede siano effettivamente introitate o erogate, anch'esse nel corso dell'esercizio di gestione¹⁹⁴.

Per quanto riguarda la struttura del bilancio, il regolamento di cui al D.P.R. n. 371/82 prevedeva la suddivisione del bilancio in una vasta parcellizzazione di capitoli ed articoli. Questa parcellizzazione consentiva all'amministrazione centrale di poter governare non solamente la spesa universitaria, ma anche di potere fissare dei vincoli sulla destinazione delle attività che comportavano spese¹⁹⁵.

Attualmente la specifica composizione della struttura del bilancio viene superata dalla possibilità consentita alle università di formulare, sempre nel rispetto dei principi di cui più volte già abbiamo detto, un proprio bilancio adeguato alle proprie esigenze e necessità di gestione¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Sulla base di esperienze nella gestione contabile, rapportata alla sua complessità e alle finalità che con essa si intende raggiungere, si è rivelato che l'adozione del bilancio di competenza è quello che meglio si adatta alla gestione di una struttura complessa caratterizzata da più indirizzi di natura programmatica. E quindi, il bilancio di competenza è quello in adozione della amministrazione universitaria centrale. Diversamente, per la necessità di dover corrispondere ad esigenze connesse a ragioni di flessibilità, il bilancio di cassa è quello attualmente in adozione ai Dipartimenti, ai Centri di spesa a favore dei quali l'amministrazione centrale abbia riconosciuto la necessaria autonomia di bilancio. Più in particolare, si parla in questo caso dei centri interdipartimentali, delle biblioteche centrali, dei Centri di servizi per gli studenti. Cfr. BRANCASI A., *Il sistema finanziario e contabile delle Università, Istituto per la documentazione giuridica del CNR*, Firenze, 1999, p. 25 e ss.

¹⁹⁵ Cfr. BARETTONI ARLERI A., D'ADDONA G., DI RUSSO M., MATARAZZO F., *L'autonomia finanziaria e contabile delle Università*, Torino, Minerva Medica, 1990.

¹⁹⁶ Sotto questo profilo alcune recenti innovazioni sono state apportate con la legge n. 94 del 1997, la quale mira ad incidere sulla struttura stessa del bilancio, struttura che mai in passato era stata toccata dalle riforme. Tra le novità più rilevanti si segnalano: la creazione delle "unità previsionali di base", che rappresentano un importante segnale verso una nuova concezione programmatica del bilancio stesso. Esse sono individuate con riferimento ad aree omogenee di attività "in cui si articolavano le competenze dei singoli ministeri"; la possibilità di operare variazioni compensative tra capitoli della stessa unità previsionale; la possibilità di conservare in bilancio senza, quindi, mandarle in economia le somme stanziare per spese in conto capitale e non impegnate; ed infine, come simbolo di una nuova e diversa cultura, si indica la novità relativa al contenuto delle note preliminari agli stati di previsione della spesa in cui devono evidenziarsi gli obiettivi che si perseguono e gli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati, cfr. PEREZ R., *La riforma della finanza pubblica e la legge 94/1997*, in *Gior. Di dir. Amm.*, 1997, 10, p. 910. Ma è soprattutto nel decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 "Individuazioni delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato", che sono contenute previsioni interessanti

Per quanto riguarda i modelli di controllo, va in primo luogo segnalata la presenza costante del Collegio dei revisori dei conti con il compito di vigilare sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione, di attestare la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione e, infine, accerta la regolarità delle scritture contabili e compie verifiche di cassa¹⁹⁷.

Da rilevare che attraverso lo strumento del Regolamento di amministrazione e finanza è stata anche resa possibile una vera liberalizzazione delle procedure tradizionali della contrattazione pubblica, le cui modalità di svolgimento già risultavano estese anche alle

per una realtà come quella universitaria. In particolare l'art. 10, comma 1° prevede che *"al fine di consentirle valutazione economica dei servizi e delle attività prodotti, le pubbliche amministrazioni adottano un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centro di costo"*. Ed inoltre l'art. 12, comma 1° prevede che *"le amministrazioni pubbliche adottano le misure organizzative necessarie per la rilevazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa e della gestione dei singoli centri di costo"*. Si tratta di innovazioni che mutano profondamente l'organizzazione ed il funzionamento delle università. Le risorse finanziarie e le risorse umane sarebbero considerate elementi dinamici nella disponibilità del management per il raggiungimento degli obiettivi delineati dagli organi di vertice e non, invece, come purtroppo accade, "strumenti neutri", finalizzati soltanto all'auto amministrazione, Cfr. FICI L., *Il controllo di gestione negli atenei: dalla valutazione al governo aziendale*, Milano, Franco Angeli, 2002 p 187. Per questo motivo, alcune università, sono passate da un meccanismo di tipo esclusivamente finanziario, dove impera la logica del "capitolo di spesa" ad un sistema di contabilità economica patrimoniale, che utilizza come strumento la contabilità analitica per centri di costo e di responsabilità. Questo modello consente di definire gli obiettivi dell'Ateneo attraverso un processo circolare: dalla proposta proveniente dalla struttura di base si elabora, a cura degli organi collegiali di vertice (Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione) e secondo una logica di negoziazione, il programma da attuare nel periodo temporale di riferimento, annuale e, in genere, triennale. La contabilità economica patrimoniale è uno strumento che permette di effettuare rilevazioni contabili sia di natura finanziari -crediti e debiti- sia di natura economica -costi e ricavi- attraverso la fissazione del budget. In tal modo è possibile redigere un bilancio di esercizio consuntivo da dove è possibile evincere i costi di ogni tipo di attività. Su questi temi, si veda GARLATTI A., *Il controllo di gestione nell'azienda universitaria*, in *L'azienda università*, a cura di Strassoldo M., Torino, 2001, p. 117. In sostanza spiega l'autore *"la contabilità analitica consente quindi di perseguire due finalità essenziali: quella di orientare le decisioni secondo corretti criteri di convenienza economica e quella di permettere il controllo economico della gestione stessa, mediante opportuni confronti tra costi e risultati parziali effettivamente ottenuti in rapporto ad idonei termini di paragone"*.

¹⁹⁷ Cfr. CAVALLINI CADEDU L., *L'autonomia delle università. Aspetti finanziari e contabili*, Giappichelli, Torino, 1998. L'autore illustra come il controllo di legittimità deve essere tutto interno all'amministrazione nel senso che deve essere esercitato dai responsabili dei centri di spesa al momento dell'esame dei singoli provvedimenti. Tali verifiche saranno, comunque, soggette ad un riscontro di secondo livello ad opera o di un apposito ufficio o del collegio dei revisori: non si tratta di un riesame di legittimità ma di un'analisi dell'adeguatezza delle procedure di controllo preventivo di competenza dei singoli centri. Ove fossero riscontrate anomalie organizzative può prevedersi la possibilità di una segnalazione agli organi di vertici o al Direttore Amministrativo.

Università¹⁹⁸. Presupposto di questa liberalizzazione è il riconoscimento dell'autonomia negoziale delle università e la possibilità di poter concludere qualunque tipologia di contratto consentita dall'ordinamento. E questo, purché l'oggetto del contratto sia compatibile e coerente con i propri compiti istituzionali.

Grazie a questo riconoscimento, è consentito alle Università di partecipare a società di diritto privato e a consorzi aventi fini di lucro. Unico limite imposto a questa partecipazione è rappresentato dalla indicazione della responsabilità limitata dell'Ateneo e dall'obbligo di reinvestire gli eventuali proventi in attività strumentali alla propria funzione.

Il modello delineato, tendente a concentrare l'attività dei vari organi su missioni chiare e delineate, esalta indubbiamente il ruolo gestionale della dirigenza, ma comporta, a mio avviso, un nuovo ruolo fondamentale della Direzione amministrativa. La quale assume una funzione, come punto di snodo, che attraverso un'azione di governo di coordinamento complessivo e di monitoraggio della macchina gestionale, porterebbe a dei risultati migliori e sicuramente più efficaci sull'attività dell'intera università¹⁹⁹.

¹⁹⁸ CAVALLINI CADEDDU L., op cit., p. 134.

¹⁹⁹ Pensiamo ad esempio, al ruolo che potrebbe svolgere la Direzione Amministrativa in relazione all'acquisto di beni e servizi. Spesso il processo di autonomia induce i singoli centri di spesa a provvedere all'acquisto di beni e servizi necessari per i propri fini istituzionali. Naturalmente ciò porta, all'interno della stessa università, a profonde divaricazioni dei prezzi per beni simili.

4. Gli altri regolamenti delle università.

Per quanto concerne gli altri regolamenti delle università la legge n. 168, ne prevede diverse tipologie. Abbiamo già trattato ampiamente del “Regolamento per la finanza l’amministrazione e la contabilità” nel precedente paragrafo, è opportuno ora, approfondire l’analisi di quei regolamenti previsti dalla suddetta legge. Essa infatti specifica, che le università dovranno dotarsi di “regolamenti di ateneo” e di “regolamenti interni di ciascuna struttura”²⁰⁰ e un “regolamento elettorale”²⁰¹ per disciplinare le modalità di selezione delle rappresentanze che integrano il senato accademico ai fini dell’adozione dello statuto²⁰².

Le uniche due fonti regolamentari disciplinate a livello legislativo, sia quanto a procedimento di formazione sia quanto a contenuti sono: il “regolamento di ateneo per l’amministrazione la contabilità e la finanza”, come abbiamo già visto e i “regolamenti didattici”²⁰³.

Essi sono il “regolamento didattico di ateneo” e i “regolamenti delle strutture didattiche” previsti dall’art. 11 della legge n. 341 del 1990, e il “regolamento per il tutorato” e il “regolamento per la collaborazione degli

²⁰⁰ Previsti dall’art. 6, comma 6°, legge n. 168 del 1989. Benché la legge usi l’aggettivo “interni” solo con riferimento ai regolamenti delle strutture, deve ritenersi che anche i regolamenti di ateneo abbiano lo stesso carattere, dal momento che per quest’ultimi, al pari dei primi, principi e procedure cui devono attenersi sono stabiliti dallo statuto, cfr. MORLICCHIO V., MACCHIAROLA C., *I nuovi statuti delle università italiane*, Sorrento, Di Mauro, 1995.

²⁰¹ Art. 6, comma 3°, legge n. 168 del 1989.

²⁰² Tutti questi regolamenti hanno un loro presupposto essenziale nello statuto delle università. Essi infatti ne sviluppano nei dettagli la trama normativa ed eventualmente la integrano, nei limiti in cui ciò risulti possibile senza alterare gli aspetti caratterizzanti del modello organizzativo, vedi MARI A., *Omogeneità e difformità dei modelli organizzativi universitari*, in *Gli Statuti delle università*, a cura di, FINOCCHI R., FIORENTINO L., MARI A., Giuffrè, Milano, 2000, p 4.

²⁰³ La ragione della particolare attenzione dedicata a questi due tipi di regolamenti risiede nel fatto che essi costituiscono un completamento indispensabile delle previsioni contenuti negli statuti con riguardo ai due profili essenziali dell’autonomia delle università: l’organizzazione interna (e più precisamente la gestione degli organi e delle strutture didattiche) e di ricerca e l’esercizio della funzione didattica.

studenti ad attività connesse ai servizi resi” previsti dall’art. 13 della legge n. 390 del 1991. Con riferimento agli ultimi due è importante sottolineare che essi sono stati istituiti per l’organizzazione di servizi strettamente connessi alla didattica. In particolare il primo, connesso a quella fondamentale attività di tutorato, di supporto e di “aiuto” nei confronti degli studenti dei primi anni, ed il secondo per disciplinare quella ormai indispensabile attività di servizi fornita dagli studenti per quanto attiene l’apertura delle biblioteca dei dipartimenti e delle facoltà, informazioni alle matricole e più in generale supporto alla didattica²⁰⁴.

Il “regolamento didattico di ateneo” inizialmente indicato in maniera generica e sintetica come di disciplina dell’ordinamento degli studi dei corsi è stato notevolmente ampliato dalle previsioni contenute nella legge n. 127 del 1997, art. 17, comma 95°, con la quale esso diventa atto normativo affidato alla discrezionalità dei singoli atenei. Saranno quest’ultimi, infatti, che nei propri regolamenti didattici dovranno disciplinare l’ordinamento degli studi dei corsi di diploma universitario, di laurea e di laurea specialistica, previsti dalla legge, in conformità dei criteri generali definiti con uno o più decreti del Ministero²⁰⁵. Nell’adozione di questi regolamenti, pertanto, ogni università potrà sviluppare una reale autodeterminazione e sarà vincolata solamente al rispetto degli elementi predeterminati dai suddetti decreti ministeriali.

Lo stesso discorso vale anche per l’altro tipo di regolamenti, anch’essi previsti dall’art. 11 della legge n. 341. Si tratta dei regolamenti delle strutture didattiche (facoltà, corsi di laurea ecc.), configurati quali effettive fonti di autonomia, che incidono proprio sull’organizzazione della didattica, ovvero sulle

²⁰⁴ Tali attività, sia quella di tutorato che quella di servizi resi alle strutture dell’ateneo, sono svolte dagli studenti più meritevoli e retribuite sotto forma di borse di studio. A mio parere, esse risultano ormai indispensabili per alcune attività delle strutture periferiche dell’ateneo, in considerazione della sempre maggiore carenza di personale non docente. Allo stesso tempo esse consentono agli studenti più meritevoli di conoscere meglio il sistema universitario, in particolar modo quello dei dipartimenti e delle facoltà.

²⁰⁵ Attualmente tale previsioni di legge sono state riviste alla luce dell’allegato 2 “Regolamento sull’autonomia didattica degli atenei” Decreto 22 ottobre 2004, n. 270 (cosiddetta Riforma Moratti).

articolazioni dei corsi, sui piani di studio, sulle propedeuticità degli insegnamenti e sulle composizioni delle commissioni di valutazione degli esami di profitto e di laurea. Tali fonti ovviamente devono anch'esse rispettare i limiti stabiliti dalla legislazione statale in materia e dal regolamento didattico di ateneo²⁰⁶.

Molteplici altri sono i regolamenti, cosiddetti interni, che disciplinano le attività e le organizzazioni interne di ogni singolo ateneo. Ritengo opportuno ricordare in questa sede i vari regolamenti che disciplinano l'elezione del Rettore, del Senato Accademico e più in generale degli organi di governo delle università²⁰⁷.

Particolare importanza ricoprono anche quei regolamenti che disciplinano le attività dei Dipartimenti e dei Centri di ricerca. Per queste tipologie le università prevedono dei regolamenti "tipo" dai quali ogni singola struttura ricava il suo regolamento, in base alle proprie caratteristiche.

La novità rappresentata dall'introduzione di questi regolamenti, risulta significativa, in quanto consente, la peraltro più che opportuna, formalizzazione di un'attività normativa che spesso viene in modo confuso esplicata nelle università attraverso deliberazioni dei consigli di amministrazione o dei senati accademici o mediante circolari dei Rettori.

²⁰⁶ Questa "marcata" autonomia, lasciate alle singole università, sulle determinazioni dell'ordinamento degli studi abilitante al rilascio di diplomi o laurea, viene temperata sotto il versante dell'abilitazione statale alla professione: così per gli insegnati dei vari ordini e gradi delle scuole e per le carriere forensi tradizionali, e cioè la magistratura, il notariato e l'avvocatura. In altri casi, si pensi per tutte alla professione medica in tutte le sue articolazioni, è invece la normativa comunitaria a costituire un limite specifico alle possibili e diversificate normative universitarie.

²⁰⁷ È importante ricordare che non tutte le università hanno gli stessi regolamenti interni, anche se si sta sempre di più sviluppando la consuetudine a realizzare nuovi regolamenti per disciplinare le diverse esigenze che gli atenei incontrano a seguito di nuove disposizioni legislative. Tra i regolamenti interni più importanti e più presenti all'interno degli atenei troviamo: *"Il regolamento in materia di dottorato di ricerca"*; *"Il regolamento per attività in conto terzi"*; *"Il regolamento per le attività di lavoro espletate fuori dalla ordinaria sede di servizio"*. Ci sono poi diversi regolamenti che riguardano più direttamente il personale docente, sono quei regolamenti che si riferiscono alle afferenze e sulla mobilità interna del personale docente. Da ultimo proprio l'Università di Roma "La Sapienza" a seguito della legge finanziaria 2007, con un Decreto del Direttore Amministrativo, ha emanato un *"Regolamento per l'affidamento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, consulenza professionale e prestazione occasionale"*.

5. Autonomia e gestione del personale nelle università.

Nel decorso anno 1990 ha avuto luogo una importante conferma della distinzione delle due categorie di dipendenti, docenti e non docenti, che esercitano la loro funzione nell'ambito dell'Università. Questa distinzione emerge in maniera manifesta nelle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993 che hanno operato una evidente esclusione del personale docente, compreso nelle due fasce dei professori di ruolo e dei professori associati e ricercatori, dalla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. Dette disposizioni, ulteriormente rinominate nel d.lgs. 165/2001, confermano ulteriormente che il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori rimane disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, rinviando ad una futura disciplina che le regoli in modo organico ed in conformità ai principi della autonomia universitaria richiamati dall'art. 33 della Costituzione e tenuto conto dei principi di cui all'art. 2 comma 1° della legge n. 421/92.

Possiamo comunque dire che il suddetto d.lgs. 29/93, in tema di riforma del pubblico impiego, ha dato l'avvio ad una vera e propria trasformazione. Prima tra questa, la determinazione della netta distinzione tra potere politico e potere amministrativo; e, ancor meglio, tra attività di governo e attività di gestione²⁰⁸. Alla base di tale separazione si ravvisano in astratto due fondamentali ragioni: in primo luogo, per consentire alla dirigenza amministrativa di svolgere in modo libero "autonomo" la propria attività di gestione, il più possibile al riparo da ingerenze politiche; in secondo luogo, sottolineare in modo inequivoco il confine sussistente tra

²⁰⁸ Cfr. CASSESE S., *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro It.*, 1993, V, p. 87.

responsabilità politica e responsabilità amministrativa o manageriale, e ciò, al fine di imputare con la maggiore possibile certezza i differenti comportamenti ai soggetti responsabili, a tutto vantaggio della trasparenza amministrativa, in precedenza già affermata dalla legge 241/1990.

In tal modo, col raggiungimento di tali obiettivi, si dovrebbe ovviare alla deprecata connivenza il più delle volte sussistente tra corpo politico e corpo amministrativo, da sempre considerata fonte originaria di molti guasti della pubblica amministrazione. Guasti, dai quali principalmente discende la debolezza tecnica che non rende possibile alla dirigenza amministrativa di perseguire e raggiungere quegli obiettivi da sempre auspicati e proclamati, di efficacia ed efficienza.

In conformità delle norme del d.lgs. 29/93, il personale tecnico e amministrativo delle Università è assoggettato a tutti gli effetti a questa nuova disciplina essendo infatti il medesimo espressamente compreso tra le pubbliche amministrazioni nei confronti delle quali sono indirizzate le nuove disposizioni. Nei confronti del medesimo sono quindi applicabili le disposizioni di carattere generale attualmente ordinate nel t. u. approvato con d.lgs. n. 165 /2001, tra le cui finalità è altresì contenuto l'obiettivo della realizzazione dell'efficienza della pubblica amministrazione, attraverso l'utilizzo di norme di natura civilistica. Inoltre, come abbiamo già detto, è contenuta la finalità di valorizzare il ruolo della dirigenza amministrativa nei riguardi di quella politica. Va osservato che questa trasformazione, inizialmente, non ha incontrato il pieno consenso di tutte le autorità di vertice le quali, nella prima fase di applicazione delle nuove norme per quanto è stato loro possibile hanno continuato ad imporre e a lasciare totalmente inalterato il potere di cui, sino ad allora, risultavano essere investiti.

Rileviamo ora che la convergenza dell'attività amministrativa alle specifiche finalità di ricerca, insegnamento e formazione rende necessaria una più attenta individuazione dei criteri che differenziano i compiti degli organi di governo e degli organi di gestione. Il d.lgs. 29/93 non offre una specifica indicazione in proposito, bensì fornisce le direttive per operare la distinzione fra indirizzo e controllo da un lato e gestione dall'altro. Il comma 2, dell'art. 15, di detto d.lgs. stabilisce comunque che nelle istituzioni e negli enti di ricerca, comprese le Università, *“le attribuzioni della dirigenza amministrativa non si estendono alla gestione della ricerca e dell'insegnamento”*²⁰⁹. E ciò può ritenersi più che giustificato; anche se, ferma restando questa separazione, la totale estraneità del dirigente amministrativo dalle funzioni di ricerca e di insegnamento potrebbe talora influenzare in modo negativo l'esecuzione di determinate attività che, sebbene distinte dalla ricerca e dall'insegnamento sono a queste inscindibilmente legate²¹⁰. Trattasi, quest'ultima, di piccola incongruenza di significato analogo alle difficoltà applicative che si sono incontrate con la riforma contenute nelle varie disposizioni per ultimo confluite, dopo vari

²⁰⁹ Una attenta lettura di questa disposizione consente di porre in risalto due piani operativi. Il primo, che tale disposizione riafferma l'assoluta libertà della ricerca scientifica e dell'istruzione. È intuibile infatti che, nel delineare in generale l'ampio raggio dell'azione burocratica, il legislatore ha inteso comunque bloccare ogni tipo di sconfinamento della logica amministrativa, per così dire materiale, negli ambiti dell'attività scientifica e culturale dei centri universitari. Sul secondo piano quello che riguarda più da vicino la concreta attività organizzativa si precisano indirettamente i confini tra governo e gestione. Il principio, pur non espresso lucidamente, è rimandato a quelle fonti di autonomia regolamentare proprie delle università, ovvero dai singoli statuti e regolamenti di ateneo. Risulta tuttavia più comprensibile alla luce dell'art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 29, il senso dell'art. 3 comma 3° dello stesso decreto, che delega appunto agli atti normativi delle università l'adeguamento al principio di “separazione” ai rispettivi ordinamenti. Cfr. sulla riforma del pubblico impiego CLARICH M. IARIA D., *La riforma del pubblico impiego*, Maggioli, Rimini, 1994; PAGANO S., ROMEO C., *Riforma del pubblico impiego : privatizzazione e giurisdizione: primi commenti al Decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modifiche*, Bari, Cacucci, 1994; VOLPE I., *L'impiego pubblico: commento al D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (mod. con L. 15 luglio 2002, n. 145): norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2003; FORLENZA O., *La riforma del pubblico impiego: il rapporto di lavoro nella p. a.; le nuove competenze del giudice ordinario e amministrativo alla luce del D.lgs. 31 marzo 1998*, Milano, Il sole-24 ore, 1999.

²¹⁰ Si pensi, ad esempio, all'organizzazione e all'approvvigionamento dei laboratori e delle biblioteche, oppure all'acquisto di materiale di supporto della ricerca o della didattica.

correttivi, nel d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80. Difficoltà ravvisabili nella asimmetria che può riscontrarsi da una riforma concepita per le amministrazioni statali e la sua estensione alle università, senza tener conto delle caratteristiche specificità della istituzione universitaria.

Con particolare riferimento alle università, tuttavia tale d.lgs., stabilisce con l'art. 5 che *“le attribuzioni del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica relative a tutto il personale tecnico amministrativo universitario, compresi i dirigenti, sono devolute all'università di appartenenza”*. Come è stato evidenziato, con questo provvedimento non solo non esiste più una pianta organica nazionale del personale universitario, rompendo in tal modo una situazione di continuità che aveva sempre attribuito al ministero il compito di determinare il numero dei docenti, ma addirittura la composizione del personale delle università viene lasciate alle autonome decisioni delle stesse. Ciò comporta, sostanzialmente, che, viste le disponibilità finanziarie, ogni singola università può liberamente decidere come investire le proprie risorse per quanto concerne il personale²¹¹

Sul personale dirigente delle amministrazioni universitarie, particolare rilievo è riscontrabile nei confronti del direttore amministrativo. Questi, in attuazione delle norme del d.lgs. 165/2001 è preposto all'amministrazione centrale dell'ateneo esercitandone la relativa gestione amministrativa. Si assiste in questo caso ad un particolare rapporto fiduciario che viene ad instaurarsi tra dirigenza e politica. Rapporto che viene reso possibile dal potere di nomina che normalmente viene riservato

²¹¹ In tal senso vedi, CAPANO G., *La politica universitaria*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 112.

al rettore attraverso l'inserimento di specifica disposizione nello Statuto dell'Ateneo²¹².

Per quanto riguarda l'autonomia in riferimento alla gestione del personale, l'art. 16, comma 7°, legge n. 168, ha trasferito alle università le competenze già spettanti all'amministrazione centrale per il personale docente appartenente a determinate qualifiche funzionali. Le università possono in materia di gestione del personale non docente modificare autonomamente i propri organici, sia pure nei limiti della spesa fissati dal Ministro.

La legge 127 del 1997, ha inoltre attribuito alle università la disciplina con propri atti, da adottarsi in conformità alla legge o nell'ambito dei principi posti dalla stessa: a) degli organi, degli uffici, e dei modi di conferimento della titolarità dei medesimi; b) dei principi fondamentali di organizzazione degli uffici; c) dei procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro; d) della formazione dei ruoli e delle dotazioni organiche nonché della loro consistenza complessiva, con i soli limiti dell'osservanza della contrattazione collettiva e *“nel rispetto dell'equilibrio finanziario del bilancio e dei principi di una corretta ed efficiente gestione delle risorse economiche e strumentali”*²¹³.

Tali disposizioni hanno un indubbio carattere “autonomistico”, e hanno l'obiettivo, come più volte ripetuto, di responsabilizzare gli organi apicali dell'amministrazione dell'ateneo. Nella fattispecie, essi sono

²¹² La scelta del dirigente amministrativo preposto a capo dell'amministrazione universitaria può essere effettuata tra i dirigenti dello stesso ateneo; oppure tra i dirigenti di altra sede universitaria o di altra pubblica amministrazione; ovvero anche tra estranei a tali amministrazioni. In questi casi il rapporto che si instaura è un rapporto di diritto privato, della durata normalmente non superiore a cinque anni, rinnovabili alla scadenza e retribuito secondo tabelle retributive, rapportate alle dimensioni delle sedi universitarie, predisposte dal Ministero dell'Università. Cfr. CARINCI M. T., *Il rapporto di lavoro del Direttore amministrativo dell'università ex art. 17, comma 110, legge 127 del 1997. Come risolvere il problema qualificatorio?*, in *Il lav. nelle pubb. Amm.*, 1998, p. 658.

²¹³ Art. 17, comma 109, legge n. 127 del 1997.

responsabile non solo dell'organizzazione amministrativa gestionale degli uffici dell'ateneo, della carriera del personale e della loro formazione, di scelte sulla programmazione del fabbisogno di personale di qualifica tecnica, amministrativa o di biblioteca, ma anche e soprattutto sul funzionamento del complesso sistema di governo da cui in parte dipendono le sorti e lo sviluppo dei singoli atenei²¹⁴.

Sul personale docente, la legge 537/93 ha provveduto a trasferire agli atenei le funzioni già spettanti al Ministero dell'Università e della ricerca scientifica in materia di stato giuridico ed economico dei professori e dei ricercatori. Contestualmente al trasferimento, però, sono state *“fatte salve le competenze e le norme vigenti in materia di concorsi e di stato giuridico”* di tale personale, come previsto dall'art. 5 al comma 9° di detta legge. Trattasi, come possiamo rilevare, di un limite all'autonomia delle università, rimanendo ulteriormente riservata alla competenza ministeriale la delicata materia dello stato giuridico del corpo docente e di quella altrettanto delicata dei concorsi. Tuttavia attualmente gli atenei definiscono in piena autonomia le proprie piante organiche, gli iter concorsuali, per l'accesso al ruolo e le modalità di formazione delle commissioni giudicatrici che come vedremo più avanti sono state completamente ridisciplinate da una normativa ad hoc.

²¹⁴ Cfr. PALETTA A., *op. cit.* L'autore illustra come l'interesse verso i meccanismi di selezione, carriera, formazione e soprattutto di incentivazione del personale tecnico amministrativo è oggi argomento attualissimo e indispensabile per il rinnovamento della Pubblica Amministrazione. Per quanto riguarda il personale non docente universitario, tale interesse è legittimato da diversi fattori, il primo relativo alla già ricordata contrattualizzazione del pubblico impiego prevista dal d.lgs. 29/93, il secondo dalla crescente complessità delle attività direzionali e di supporto alla didattica e alla ricerca che richiedono personale qualificato con professionalità non più riducibili alla conoscenza del diritto amministrativo, ed infine il peso predominante rispetto al personale docente (basti pensare che il rapporto personale tecnico-amministrativo/docenti nel 1999 era di 1.13 al di sotto del rapporto 1,5-2 degli altri paesi. Il livellamento dei dati nasconde tuttavia realtà differenti. Con riguardo alle sole università statali si va da un rapporto di 2 dell'università di Messina, 1,9 a Napoli Federico II, fino ad arrivare allo 0,8 di Bologna, Firenze e Torino. Tutte le università non statali hanno rapporti più favorevoli, tendenti ad un rapporto pari a 2.

L'espletamento dei compiti di insegnamento e ricerca, l'inalienabilità dei professori, il regime dei trasferimenti, i doveri didattici, di ricerca e di partecipazione agli organi collegiali, il regime di impegno, le incompatibilità e le diverse forme di aspettativa dall'impiego, sono ancora disciplinate dalle norme previste dal D.P.R. 382/80.

In più occasioni si è tentato di riformare il sistema dei concorsi del personale docente, ritenuto eccessivamente farraginoso. Tentativo che ha avuto un approccio concreto con legge 3 luglio 1998, n. 210.

Le ragioni che inducevano a richiedere una riforma del sistema erano determinate, oltreché dallo scarso ruolo che in materia veniva riservato alle università, dalle complesse modalità di scelta della composizione delle Commissioni giudicatrici, nonché dalle disfunzioni create dal sistema misto di formazione delle commissioni²¹⁵.

Il nuovo sistema introdotto dalla legge n. 210 apporta radicale modifica nella gestione concorsuale, nel rapporto amministrazione centrale e università nonché nella materia delle commissioni, nella cui composizione sono presenti i docenti facenti parte dell'ateneo che ha bandito il concorso²¹⁶.

²¹⁵ Sistema, caratterizzato dalla casualità di scelta dei componenti, che avveniva tramite sorteggio (per i professori ordinari ed associati mediante estrazione su terne formate dal CUN) e dalla possibilità che il sistema stesso offriva ai fini della eventualità spartitoria dei posti da coprire. Per i ricercatori l'accesso aveva luogo attraverso l'espletamento di concorsi presso le singole sedi universitarie, banditi con decreto del rettore per gruppi di discipline determinati su parere vincolante del CUN. In questi concorsi era prevista l'esecuzione di due prove scritte e di una orale valutate da una Commissione composta di tre membri: un professore ordinario, designato dal Consiglio di facoltà tra i titolari delle discipline che costituiva il raggruppamento del concorso; da altro professore ordinario e altro professore associato prescelti a seguito di estrazione a sorte tra due terne di docenti delle discipline designate dal CUN.

²¹⁶ Le commissioni giudicatrici per la copertura dei posti per professore ordinario sono composte da un professore ordinario designato e quattro professori ordinari eletti; per la copertura dei posti per professore associato sono composte: da un professore ordinario o associato confermato designato e due professori ordinari e due associati confermati eletti; per la copertura dei posti per ricercatore sono composte: da un professore ordinario o associato confermato designato e un professore ordinario o associato confermato e un ricercatore confermato eletti. I membri eletti sono scelti dalla corrispondente fascia dei professori di ruolo e dei ricercatori confermati, appartenenti al settore scientifico-disciplinare per il quale è svolta la procedura valutativa con votazioni effettuate con sistemi telematici atti a garantire l'identità dell'elettore e la segretezza del voto. È consentita l'espressione di una unica preferenza.

Secondo gli intendimenti del legislatore, tutto ciò mira a realizzare un meccanismo di riequilibrio e di garanzia che escluda possibili aggiustamenti di non perfetta legittimità. Talune misure di garanzia consistono nell'assicurare la trasparenza delle procedure attraverso la preventiva pubblicazione dei criteri di valutazione comparativa dei candidati, nonché nella fissazione dei relativi parametri, facendo possibilmente riferimento a quelli riconosciuti in ambito internazionale. Qualche perplessità, questa riforma l'ha suscitata, in particolare è ravvisabile a mio avviso, la nascita di un certo "localismo" nella gestione dei posti messi a concorso, che è un chiaro indice di autonomia che il legislatore ha voluto lasciare agli atenei, ma che in un certo qual modo scavalca una "astratta gerarchia nazionale".

Su questa materia, le singole università hanno possibilità di adottare disposizioni modificative di quelle statali avvalendosi della propria potestà regolamentare²¹⁷ e seguendo il procedimento dei regolamenti di ateneo previsti con la legge n. 168, con riguardo anche al controllo referente alla richiesta di riesame da parte del Ministro.

I procedimenti previste dalla legge n. 210, relative alla nomina e alla chiamata dei professori, potrebbero rappresentare una conquista nello snellimento delle procedure medesime e nella semplificazione nella

²¹⁷ Di rilievo sono i principi che riguardano la possibilità di prevedere nel bando di concorso la limitazione delle pubblicazioni scientifiche ammesse alla valutazione, l'indicazione delle prove didattiche e la valutazione dei titoli. Altrettanto di rilievo può ritenersi l'introduzione della prova didattica nei riguardi dei candidati che non siano già professore associati. Sull'esito del concorso, per ogni posto bandito sussiste la possibilità di dichiarare idonei non più di due candidati. E data facoltà all'Università di nominare, con motivata delibera, uno dei due candidati; e anche di non nominare nessuno dei due. In tal caso i candidati dichiarati idonei potranno essere nominati in ruolo mediante chiamata da facoltà di altra sede universitaria per un triennio decorrente dalla data di accertamento della regolarità formale degli atti, a condizione che non abbiano rinunciato alla nomina presso l'università che ha bandito il posto. Nel caso venga deliberato di non chiamare nessun idoneo, può essere bandita una nuova selezione. Nel cui in cui la Facoltà abbia lasciato decorrere 60 giorni senza assumere alcuna delibera, non potrà richiedere il bando per il medesimo posto prima di due anni. Analoghe facoltà non sono consentite per i ricercatori universitari, per i quali, l'esito del concorso si esaurisce con la nomina del solo vincitore.

copertura dei posti delle varie sedi universitarie. Il tutto sarebbe legittimato e solennizzato dall'avvenuta elezione dei componenti le commissioni a livello nazionale, nonché valorizzato dalla competenza regolamentare integrativa dei criteri di valutazione. V'è in ogni caso da domandarsi se questa innovazione, che a prima vista potrebbe apparire utile ai fini della soluzione delle negative possibilità sopra menzionate, non nasconda anch'essa, in concreto, prospettive di creazione di idonee basi atte a realizzare condizioni di non legittimi aggiustamenti, secondo una deprecabile consuetudine che si è continuamente succeduta nel tempo.

6. L'autonomia della didattica nel sistema universitario italiano.

L'architettura degli studi universitari in Italia ha subito negli ultimi cinque anni modifiche epocali. L'idea che il nuovo sistema secondo la nuova normativa, d.l. n. 270 del 22 ottobre 2004, ha introdotto, è quella che ad ogni tipologia di corso corrisponde una tipologia di studente. Tale sistema è strutturato in tre cicli (o su tre livelli)²¹⁸.

È Importante ricordare che questa materia era stata attribuita dalla legge 168/1989, almeno in parte, all'autonomia statutaria, ma successivamente ha avuto nuova disciplina completamente diversa con la legge n. 341/1990, intitolata *“Riforma degli ordinamenti didattici delle università”*, che prevedeva un ordinamento didattico degli studi universitari in gran parte determinato dal centro.

La centralizzazione degli ordinamenti didattici è storicamente riconducibile a due caratteristiche proprie del sistema universitario italiano: il valore legale del titolo di studio e la stretta connessione tra i contenuti di molti corsi di laurea e l'abilitazione alle professioni o alle qualifiche per il pubblico impiego. La decisione di introdurre e mantenere la centralizzazione, formale, degli ordinamenti didattici si basava proprio sulla scelta di collegare

²¹⁸ Il primo ciclo si riferisce al corso di laurea (ex diploma universitario), ha una durata di tre anni e attribuisce 180 crediti formativi. Il secondo ciclo si riferisce al corso di laurea magistrale (ex laurea specialistica), ha una durata di due anni e attribuisce 120 crediti formativi. Fanno parte del secondo ciclo anche: il corso di laurea magistrale (ex laurea specialistica) a ciclo unico per ambiti specifici regolati dalle Direttive europee es.: Medicina, Odontoiatria, Veterinaria, Farmacia, Architettura, o per l'accesso alle professioni legali, questi corsi di laurea hanno durata cinque o sei anni e attribuiscono 300/360 crediti formativi e i Corsi di Master universitario di primo livello, che hanno una durata di un anno e che attribuiscono 60 crediti formativi. Al terzo ciclo si riferiscono invece, i dottorati di ricerca (durata 3-4 anni), i Corsi di specializzazione (istituito in applicazione di specifiche norme di legge o di direttive UE la cui durata e i cui crediti vengono definiti dal regolamento didattico dello stesso) ed infine i corsi di master universitario di secondo livello, che hanno una durata di un anno e che rilasciano 60 crediti.

strettamente il contenuto dei corsi universitari alle figure del mondo professionale soprattutto per quelle professioni che hanno bisogno del riconoscimento del potere statale.

Nella realtà, però, alla centralizzazione degli ordinamenti didattici non ha affatto corrisposto una coerente omogeneità dell'offerta didattica a livello delle singole istituzioni universitarie. Infatti, l'attuazione concreta degli ordinamenti didattici da parte delle università è sempre stata caratterizzata da una articolata differenziazione del contenuto dei corsi di studio. Ciò era dovuto a due fattori principali: da una parte all'applicazione del principio costitutivo e costituzionalizzato della libertà di insegnamento, per cui lo stesso insegnamento poteva differire notevolmente da sede a sede, in base agli interessi e alle individualità dei singoli docenti; dall'altra parte, alla sostanziale discrezionalità di cui le singole università hanno sempre goduto nell'attuare le tabelle nazionali. Anche l'entrata in vigore delle nuove tabelle nazionali a seguito della legge 341/1990, che ha fra l'altro ridotto e accorpato il numero degli insegnamenti, non ha modificato questa situazione.

Possiamo quindi dire che, la cosiddetta centralizzazione formale e la discreta autonomia sostanziale della politica dei curricula hanno condotto da una parte, allo svuotamento dell'obiettivo di assicurare l'eguaglianza dei risultati, cioè del contenuto formativo dei corsi di studio, che appunto restava sancito solo formalmente poiché a livello pratico si è manifestata una differenziazione disorganica e autoreferenziale e dall'altra, ad una deresponsabilizzazione delle corporazioni accademiche rispetto a ciò che veniva insegnato all'interno dei corsi di studio, poiché le scelte sugli insegnamenti erano spesso attuate in base agli interessi individuali dei docenti o alla logica dello sviluppo di singole discipline.

Insomma la struttura degli ordinamenti didattici prevista dalla legge 341/1990 era indubbiamente per niente utile al miglioramento del sistema universitario, inadeguata alle nuove esigenze del mercato del lavoro e soprattutto inadatta in relazione al rapporto con gli altri paesi dell'unione europea.

Per comprendere al meglio i contenuti della riforma è opportuno ricordare brevemente quale fosse l'architettura degli studi universitari in Italia, rimasta pressoché invariata dagli anni '30, fino cioè alla legge n. 341 del 19 novembre 1990.

Si trattava di un sistema ad un solo livello²¹⁹, vale a dire che le università conferivano un solo titolo, la laurea, al termine di corsi di studio di durata variabile dai 4 anni (discipline umanistiche e qualcuna scientifica) ai 5 (discipline scientifiche o tecnologiche), fino ai 6 anni della medicina.

Era tuttavia previsto un secondo livello di studi, al quale si accedeva con il Diploma di laurea, costituito dal Diploma di Specializzazione (DS) e dal Dottorato di Ricerca (DR).

Il diploma di specializzazione si conseguiva successivamente alla laurea, al termine di un corso di studi della durata di un biennio, generalmente volto alla formazione di specialisti in determinati settori nel campo professionale. Le specializzazioni erano corsi tendenti a fornire, in specifici settori, un più ampio grado di conoscenze tecniche da utilizzare soprattutto ai fini pratici. Al fine del corso si assumeva la qualifica di "specialista". L'ammissione che si conseguiva attraverso un concorso, per titoli ed esami, consentiva la frequenza alle scuole

²¹⁹ *Unitary one-tier*, come viene usato nel linguaggio degli esperti dei sistemi educativi. L'immatricolazione ai corsi di studi universitari prevedeva il possesso di un diploma di maturità quinquennale, con l'eccezione del diploma di abilitazione magistrale, di durata quadriennale, (con il quale era possibile iscriversi ai soli corsi di laurea della Facoltà di Magistero (oggi scienze della Formazione) e di diploma di maturità artistica, con il quale ci si poteva iscrivere alla Facoltà di Architettura, salva, in entrambi i casi la possibilità di iscrizione ad altre Facoltà universitarie compiendo un anno di studi integrativo. Nelle Università italiane era possibile seguire corsi di laurea, corsi di specializzazione e di perfezionamento e corsi di dottorato di ricerca.

di specializzazione, a numero chiuso, concorsi che avevano la durata dai 2 ai 5 anni, generalmente attivati presso le Facoltà di Medicina e chirurgia, Farmacia, Scienze Politiche e Giurisprudenza²²⁰.

Il dottorato di ricerca²²¹ fu introdotto nel 1980²²², esso però non ha mai assunto la forma di corso di studio avanzato finalizzato soprattutto alla ricerca, quanto piuttosto quello di un sostegno, mediante borse di studio statali, dell'attività di ricerca di laureati interessati a proseguire nella carriera di docente universitario.

Successivamente con il D.P.R. n. 162 del 10 marzo 1982, vennero istituiti particolari Diplomi di livello universitario, in alcune aree specifiche, ovvero furono previsti dei "corsi brevi" organizzati attorno alle scuole dirette ai fini speciali definite dall'art. 1 lettera a) della citata legge²²³. Tali diplomi vennero in seguito aboliti dalla legge del 1990 come vedremo più avanti e definitivamente eliminati a partire dall'anno accademico 1991-1992.

²²⁰ La normativa in materia di specializzazione, pur avendo subito dei mutamenti che verranno analizzati più avanti, è ancora parzialmente quella qui descritta.

²²¹ Per effetto della innovazione del D.P.R. 382/80, veniva introdotto in certo senso un secondo livello di istruzione universitaria, che prevedeva una specifica e avanzata formazione, finalizzata all'approfondimento scientifico e all'acquisizione di metodologie di ricerca nel settore disciplinare prescelto. Il titolo di dottore in ricerca aveva un valore esclusivamente accademico, valutabile unicamente nell'ambito della ricerca scientifica. L'accesso al dottorato di ricerca, regolato per concorso, era stato esteso anche a ricercatori dipendenti da enti pubblici e a docenti di ruolo nelle scuole secondarie superiori. I corsi venivano attivati annualmente ed al termine veniva rilasciato il titolo di dottore di ricerca a quei giovani studiosi che avessero conseguito risultati di rilevante valore scientifico.

²²² Con la legge 21 febbraio 1980, n. 28 *"Delega al governo per il riordinamento della docenza universitaria e relative fasce di formazione, e per la sperimentazione didattica"*.

²²³ Tali diplomi erano *"finalizzate al conseguimento di diplomi post secondari per l'esercizio di uffici e professioni, per i quali non sia necessario il diploma di laurea, ma sia richiesta ugualmente una formazione culturale e professionale nell'ambito universitario"*. Vennero pertanto istituiti diplomi volti al conseguimento del diploma universitario in Educazione fisica (oggi trasformato in Facoltà lo IUSM con sede a Roma), del diploma universitario in Statistica, Vigilanza per le scuole elementari, Paleografia e filologia musicale, Storia e didattica della musica. L'ammissione a detti diplomi si otteneva a seguito di un concorso per titoli ed esami, in relazione al numero di posti determinato annualmente. Il corso di studi, a numero chiuso, era triennale.

6.1 La prima autonomia didattica: la legge 341/1990.

Alla fine degli anni '80 era ormai maturata la consapevolezza della necessità di studi universitari più brevi e più professionalizzanti. Diversi i motivi che hanno portato a questa riforma, sicuramente il più importante era quello dei ripetuti abbandoni da parte degli studenti, le lauree venivano conseguite con una media di 7-10 anni di studio invece dei 4-6 legali. Le altre cause sono da riscontrare nella poca competizione tra le Università, e sono dovute alla scarsa e lenta risposta che una domanda di formazione sempre più articolata, differenziata e maggiore veniva richiesta dagli studenti ma anche dal mondo del lavoro.

Con la legge n.341 del 19 novembre 1991 si era previsto che entro un certo termine, che poi non è stato osservato, con uno o più D.P.R., adottati su proposta del Ministro fossero *“definiti ed aggiornati gli ordinamenti didattici dei corsi di diploma universitario, dei corsi di laurea e delle scuole di specializzazione e le rispettive tabelle”*²²⁴.

L'oggetto della prevista disciplina ministeriale, risulta da uno dei criteri che la legge prevedeva nella emanazione dei decreti ovvero *“individuare le aree disciplinari, intese come insiemi di discipline scientificamente affini necessarie nei curricula didattici, che devono essere adottati dalle università, al fine di consentire la partecipazione agli esami di abilitazione per l'esercizio delle professioni o l'accesso a determinate qualifiche funzionali del pubblico impiego”*²²⁵.

Ai decreti era rimesso anche il compito di *“realizzare una riduzione delle duplicazioni e la ricomposizione o la riconversione innovativa degli insegnamenti*

²²⁴ Art. 9 cc. 1 e 2 legge 19 novembre 1990, n. 341.

²²⁵ Art. 9 c. 2 lett. d, legge 19 novembre 1990, n. 341.

secondo criteri di omogeneità disciplinare, tenendo conto dei mutamenti sopravvenuti nelle aree scientifiche e professionali”²²⁶, nonché, di “determinare le facoltà e la collocazione dei corsi nelle facoltà, secondo criteri di omogeneità disciplinare volti ad evitare sovrapposizioni e duplicazioni dei corsi stessi, e dettare norme per il passaggio...”²²⁷.

Da una parte quindi la legge prevedeva una sostanziale omogeneità dei corsi di studio, dall'altro intendeva assicurare che gli studi consentissero di prendere parte agli esami per l'esercizio delle professioni o di accedere al pubblico impiego. In altre parole la preoccupazione e la motivazione di base della disciplina era il valore legale dei titoli rilasciati dalle università²²⁸. Possiamo dire che anche se la legge non ne facesse esplicito riferimento il modello seguito era quello del r.d. 1652 del 1938, cercando di discostarsi nella minore misura possibile dal metodo dell'indicazioni obbligatorie per il conseguimento dei diversi titoli di studio.

Tuttavia la legge 341 non prevedeva soltanto che le università rilascino come previsto all'articolo 1: diplomi universitari, diplomi di laurea, diplomi di

²²⁶ Art. 9 c. 2 lett. b legge 19 novembre 1990, n. 341.

²²⁷ Art. 9 c. 2 lett. C. legge 19 novembre 1990, n. 341.

²²⁸ Il principio del valore legale dei titoli universitari è sintetizzato nel Testo unico delle leggi sull'istruzione superiore (R.D. 31.8.1933, n.1592, art. 167): *“Le Università e gli Istituti superiori conferiscono, in nome della Legge, le lauree e i diplomi determinati dall'ordinamento didattico”*. Il Regolamento studenti (R.D. 4 giugno 1938, n.1269, articolo 48) prevede che le lauree e i diplomi conferiti dalle Università contengano esplicitamente la dicitura "Repubblica Italiana" e "in nome della legge". La riforma universitaria in Italia (DM 509/1999), che ha introdotto i nuovi titoli accademici di “laurea” e di “laurea specialistica”, ha voluto confermare esplicitamente il principio del valore legale affermando che i titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale (art. 4.3). Il valore legale del titolo di studio è fondato su due “pilastri”: l'ordinamento didattico nazionale (che fissa le caratteristiche generali dei corsi di studio e dei titoli rilasciati) e l'esame di Stato (che ha la funzione di accertare - nell'interesse pubblico generale - il possesso di determinate conoscenze e competenze). Nel dibattito italiano sul valore legale dei titoli si confrontano oggi tre posizioni: la prima è orientata all'abrogazione del valore legale, attraverso l'eliminazione dell'ordinamento didattico nazionale e degli esami di Stato. La seconda posizione, pur favorendo l'autonomia delle istituzioni formative, è più realista in rapporto al valore legale e ne riconosce l'utilità e la necessità di preservarlo in numerosi settori. La terza posizione tende ad una progressiva sostituzione degli ordinamenti didattici nazionali con la nuova prassi dell'accREDITAMENTO dei corsi, a tutela della qualità dell'istruzione. Per una maggiore trattazione sul valore legale dei titoli di studio vedi GRASSI M., STEFANI E., *Il sistema universitario italiano, normativa e operatività*, Cedam, Padova, 2007 e LUZZATO G., *L'università del 2000*, La Nuova Italia, Firenze, 2000.

specializzazione, dottorati di ricerca e cioè i titoli avente valore legale. Essa prescrive anche che siano previsti negli statuti: corsi di orientamento per gli studenti, corsi di aggiornamento per il personale tecnico amministrativo, attività formative autogestite dagli studenti e poi prevede che le università possano inoltre attivare, nei limiti delle risorse finanziarie possibili nel proprio bilancio e con esclusione di qualsiasi onere aggiuntivo a carico del bilancio dello stato: corsi di preparazione agli esami di stato per l'abilitazione dell'esercizio delle professioni ai concorsi pubblici; corsi di educazione e attività culturali e formative esterne; corsi di perfezionamento e aggiornamento professionale. Su tutte queste attività svolte, le università rilasciano attestati.

È infine importante rilevare che la legge prescrive anche che il Ministero definisca su conforme parere del CUN i criteri generali per la regolamentazione dell'accesso alle scuole di specializzazione e ai corsi per i quali sia prevista una limitazione delle iscrizioni²²⁹.

²²⁹ Dai decreti emanati emerge che il ministro ha interpretato questa norma nel senso che spettasse ad esso autorizzare le università a stabilire annualmente un "numero chiuso" da un lato, addirittura specificando quali organi fossero competenti a deliberare e, dall'altro, indicando a tal fine i criteri delle "risorse disponibili" e delle "esigenze del mercato del lavoro", si veda in tal senso ad esempio, il d. 11 febbraio 1994. Tab. III, art. 2 c. 2 per i corsi di laurea e di diploma della Facoltà di Giurisprudenza. Risulta peraltro che successivamente altri decreti contenenti un'analogia previsione non siano stati ammessi al visto da parte della Corte dei Conti.

6.2 La seconda autonomia didattica: il D. M. n. 509/99.

Come già accennato l'architettura degli studi universitari in Italia è stata profondamente rinnovata durante la legislatura 1996-2001. È fondamentale notare che proprio in quel periodo veniva evolvendosi il dibattito internazionale conosciuto come processo di Bologna e conclusosi appunto con la dichiarazione di Bologna del 19 giugno 1999.

Nella prima parte della XIII legislatura furono preparati gli strumenti legislativi e culturali necessari a dare inizio a questo progetto di rinnovamento. Così furono emanate le leggi Bassanini²³⁰ che delegavano la riforma al Ministro dell'università con il controllo delle Commissioni parlamentari.

Nel 1998 il Ministro prendendo spunto dal documento della commissione Martinotti²³¹ e con riferimento all'accordo stipulato nel giugno del 1998 a Parigi con i Ministri di Francia, Spagna e Gran Bretagna²³², aprì un dibattito all'interno degli atenei. L'anno successivo furono nominati alcuni gruppi²³³ di lavoro incaricati di stendere una bozza del testo dei regolamenti della riforma.

²³⁰ Rispettivamente, in ordine temporale di approvazione, legge 15 marzo 1997 n. 59 (Bassanini uno), legge 15 maggio 1997 n. 127 (Bassanini bis), e legge 16 giugno 1998, n. 191 Bassanini ter).

²³¹ Dal nome del sociologo Guido Martinotti, che la presedeva. Questa commissione di esperti studiò le linee della riforma, producendo un importante documento di strategia e politica universitaria, i cui erano analizzati i problemi principali dell'Università italiana e ne erano suggerite possibili soluzioni, anche alla luce delle esperienze degli altri paesi dell'Unione europea.

²³² Noto come la dichiarazione di Sorbona, il quale sanciva l'impegno dei quattro stati di promuovere uno sforzo di integrazione dei loro sistemi universitari, non rinunciando né alla ricchezza delle diversità delle esperienze e della storia di ciascun paese in campo universitario, né al valore di armonizzare le diverse architetture, in modo da facilitare la mobilità interna di studenti e professori, l'occupabilità dei laureati e la riconoscibilità esterna di un sistema universitario europeo.

²³³ Facevano parte di questi gruppi: la Conferenza dei Rettori, il Consiglio Nazionale Universitario, la conferenza dei presidi delle varie Facoltà ed esperti del mondo accademico.

Si deve far menzione, sempre nel 1999, della Dichiarazione di Bologna²³⁴, la quale fu tenuta in forte considerazione, in relazione ai contenuti dei successivi decreti ministeriali per l'attuazione della riforma.

Sulla base di queste proposte e di tutti l'iter sin qui ricordato, il Ministro ha emanato i decreti relativi alla riforma della didattica.

Il primo è quello, contenente il quadro generale della nuova architettura degli studi, è il decreto n. 509 del 3 novembre 1999; seguirono poi i decreti sulle lauree e sulle lauree specialistiche, rispettivamente il 4 agosto 2000 e il 28 novembre 2000. Infine, il panorama è stato completato dai decreti sulle lauree e sulle lauree specialistiche per le professioni sanitarie 2 aprile 2001 e da quello per le scienze della difesa e della sicurezza del 12 aprile 2001.

La riforma in esso contenuta, almeno dal punto di vista normativo, è radicale: cambia completamente la struttura degli ordinamenti didattici; introduce i *crediti formativi*²³⁵; lascia un'ampia autonomia alle università nel determinare il contenuto dei curricula di studio.

Il sistema dei crediti, favorisce la flessibilità poiché una carriera universitaria descritta in crediti può essere facilmente trasferita in un altro corso di studio, senza eccessivi vincoli sui titoli degli insegnamenti, numero di esami

²³⁴ Nella quale nel giugno 1999 i Ministri di 31 paesi europei, facendo propri, ampliando e chiarendo i contenuti della Dichiarazione della Sorbona, sottoscrissero l'impegno a realizzare entro il primo decennio del 2000 uno "Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore" secondo linee unitarie e con precisi obiettivi condivisi.

²³⁵ I crediti costituiscono l'unità di misura del lavoro dello studente o, per meglio dire, del tempo necessario ad apprendere una determinata materia. I crediti, perciò, descrivono l'impegno totale dedicato dagli studenti all'apprendimento: ciò significa che essi misurano non solo le ore di lezione in aula, la cosiddetta "didattica frontale", ma anche le ore di studio individuale e il tempo impiegato in attività di laboratori, in seminari, in ore di tutorato etc. In base a questo principio la riforma ha sancito che ogni annualità dei corsi di laurea, di laurea specialistica, di master e di specializzazione, debba pesare 60 crediti. Il regolamento nazionale stabilisce che ha un credito corrispondano 25 ore di lavoro. È importante sottolineare che, il sistema dei crediti rappresenta poi uno strumento essenziale per facilitare il processo mobilità dei studenti tra un ateneo e l'altro, anche a livello europeo, poiché fornisce alle istituzioni che accolgono lo studente un criterio standardizzato ed omogeneo per valutare le attività che questi ha svolto precedentemente e per individuare quali riconoscere ed accettare come congruenti al percorso formativo offerto. Non bisogna tuttavia confondere i crediti con gli esami. Se infatti, i primi misurano l'impegno necessario ad apprendere una materia, i secondi sono lo strumento di valutazione del grado di apprendimento conseguito. GRASSI M., STEFANI E., op. cit., pp. 393 e ss.

superati, etc. Ciò è particolarmente importante per la mobilità tra Atenei sia italiani che stranieri. Anche un'esperienza lavorativa esterna può essere trasformata in crediti per l'abbreviazione di corsi universitari, favorendo così la nascita di un sistema di formazione continua e di aggiornamento lungo tutto l'arco della vita quale quello del mondo del lavoro odierno richiede anche a livello universitario il cosiddetto *lifelong learning*.

Come già anticipato la riforma introduce innanzitutto più livelli nei titoli universitari. Gli studi iniziano per tutti con un corso di studi di tre anni²³⁶. Di conseguenza i laureati di primo livello possono inserirsi nel mondo del lavoro lasciando definitivamente l'Università, oppure possono continuare gli studi universitari ad un secondo livello, subito dopo la laurea o durante la loro carriera lavorativa.

Dopo la laurea di primo livello quindi, la quale secondo le disposizioni regolamentari *“ha l'obiettivo di assicurare un'adequata padronanza di metodi e contenuti scientifici generale, nonché la conoscenza di specifiche conoscenze professionali”*, le possibilità possono essere molteplici: vi sono corsi post laurea di un anno, denominati master di primo livello; vi sono corsi di “laurea specialistica” biennali la quale *“ha l'obiettivo di fornire allo studente una formazione di livello avanzato per l'esercizio di una attività di elevata qualificazioni in ambiti specifici”*; vi possono essere, per certe specifiche professioni regolate dalla legge, corsi di specializzazione di durata variabile da due a tre anni. La laurea specialistica, in particolare, è il titolo universitario di secondo livello.

²³⁶ Il corso di laurea triennale, nelle intenzioni dei decisori, dovrebbe fornire allo studente una formazione culturale e professionale compiuta, tale da consentirgli l'accesso diretto al mondo del lavoro in tutte quelle attività per le quali, nel vecchio sistema, si richiedeva la laurea. L'idea di fondo, quindi, è che la laurea triennale sostituisca la laurea tradizionale, ad eccezione di quelle attività e funzioni professionali in cui siano espressamente richieste competenze avanzate, fornite dalla laurea specialistica, in tal senso Luzzato G., *L'università del 2000*, La Nuova Italia, Firenze, 2000, cit., p. 87.

Il sistema illustrato vale per tutte le discipline, eccettuate quelle relative a pochi ordinamenti didattici speciali coordinati a livello europeo: medicina, veterinaria, e architettura, per i quali invece i neomaturi si iscrivono direttamente ad un corso di laurea specialistica di durata di 5 o 6 anni.

La laurea specialistica, diventa titolo di ammissione al dottorato di ricerca, che quindi si trasforma in un titolo universitario di terzo livello.²³⁷

Non manca però, anche dopo la laurea specialistica, la possibilità di corsi annuali di master universitario di secondo livello o di specializzazione per specifiche professioni.

Il sistema è quindi molto articolato, a parte la laurea triennale, che è il primo passo eguale per tutti, successivamente si possono avere molte combinazioni di durata e tipologia diverse.

Il disegno della riforma prevede l'attribuzione alle università, di una grande autonomia nel determinare, sulla base di alcuni criteri generali stabiliti a livello nazionale, sia la denominazione dei corsi di studio, sia il contenuto dei curricula. A livello nazionale i decreti ministeriali sopra citati hanno individuato delle "classi" dei corsi di studio, ovverosia dei tipi generali di corsi di laurea e di corsi di laurea specialistica definiti sulla base di obiettivi formativi qualificanti ed omogenei²³⁸.

Le università che come già detto, godono di maggiore autonomia, ad esse viene consentito di costruire percorsi formativi disegnati sulle competenze

²³⁷ È importante ricordare che la legge n. 210 del 1998 aveva già riformato il dottorato di ricerca, affidandone interamente la responsabilità di progettazione e di gestione alle università stesse, trasformandolo in un corso di studi avanzati per la ricerca e, tramite quest'ultima, destinato a preparare le élites culturali, scientifiche e professionali e per avviare alla professione di ricerca nelle università, negli enti pubblici di ricerca e nelle imprese.

²³⁸ Per ogni classe di corso di studio i decreti nazionali prevedono gli standard curriculari minimi espressi in crediti formativi necessari per conseguire i diplomi finali. Le università possono attivare corsi di laurea e laurea specialistica facendo riferimento a queste classi, essendo lasciate libere di decidere sia la denominazione del corso di studio, sia i contenuti da attribuire alle attività formative, rispettando, però, le indicazioni disciplinari contenute nei decreti ministeriali sulle attività formative indispensabili. Vedi Decreto Ministeriale 10 febbraio 1999, n. 34 e Decreto Ministeriale 24 febbraio 2000, n. 49.

di fatto possedute, innescando così un processo di differenziazione dell'offerta formativa nelle singole aree di studio.

L'obiettivo primario di chi ha promosso questa riforma è sicuramente quello di far avvicinare il sistema italiano, con quello dei paesi europei, sulla base di accordi come già ricordati che hanno preso spunto dagli accordi di Bologna del 1999 e che stanno andando avanti sempre di più, al fine di poter realizzare uno "spazio unico europeo della formazione superiore"; e allo stesso tempo ridurre i tempi effettivi necessari per conseguire i titoli di studio, facendo coincidere la durata reale con quella legale, aumentando il numero dei laureati e diminuendo la loro età. Questo è fondamentale, anche perché, in un mercato del lavoro sempre più a carattere europeistico, è importante che anche gli studenti italiani inizino ad avere rapporti con il mondo del lavoro, alla stessa età degli studenti degli altri paesi europei, cosicché da non creare un divario a livello di esperienze maturate che li potrebbe nel futuro della loro carriera discriminare.

Non è da dimenticare, importante ai fini di questa ricerca, il carattere di maggiore autonomia che questa riforma ha concesso alle università nelle scelte didattiche, essa consente infatti di incentivare l'ampliamento, la diversificazione e la flessibilizzazione dell'offerta formativa universitaria, permettendo alle università di adeguare costantemente i propri curricula alle trasformazioni della domanda del mondo del lavoro e del sistema socioeconomico²³⁹.

²³⁹ La reale autonomia didattica degli Atenei è garantita dalla libertà di scelta della denominazione delle lauree, ma soprattutto dal fatto che i contenuti disciplinari minimi di ciascuna classe non possono coprire più dei due terzi del curriculum, l'altro terzo restando a completa disposizione delle autonome scelte didattiche e culturali dell'Ateneo. Inoltre, anche per i due terzi standardizzati a livello nazionale, si tratta pur sempre di standard assai generali che si riferiscono solo ad ambiti disciplinari plurisettoriali, il che lascia ampi spazi alla creatività e alla responsabilità di ogni sede. Quali corsi di insegnamento da impartire, in quale ordine, con quali metodologie e tecniche didattiche, a quale livello di professionalizzazione puntare, quali e quante attività formative integrative proporre agli studenti, sono tutte decisioni lasciate alle singole università.

L'autonomia è ancor più riscontrabile con il "Regolamento didattico di Ateneo", che come previsto dal D.M. 509/99, ogni università è chiamata ad emanare con Decreto Rettorale, per ogni laurea istituita. Il regolamento didattico di ateneo, definisce gli obiettivi formativi specifici e l'elenco completo delle attività formative componenti il curriculum. Il rispetto delle norme dei regolamenti nazionali è garantito dall'approvazione del regolamento didattico di Ateneo da parte del ministero, sentito il Consiglio Universitario Nazionale. Infine, per ogni corso di laurea, l'Ateneo approva in modo del tutto autonomo, un regolamento di corso di laurea contenente tutti i dettagli dei curricula: insegnamenti, piani di studio per anni di corso, modalità degli esami di profitto e dell'esame finale, attività formative integrative, propedeuticità e obblighi di frequenza, sempre rispettando le norme del regolamento didattico di Ateneo.

Questo sistema porta quindi gli Atenei ad assumersi pubblicamente piena responsabilità sulla propria organizzazione didattica, sia generale cioè sul regolamento didattico di Ateneo, che specifica, ovvero su ciascuno regolamento didattico di ciascun corso di studio²⁴⁰.

Questa autonomia rende il sistema, come già rammentato, maggiormente flessibile, essendo i regolamento dei corsi di studi materia esclusiva delle decisioni dell'Ateneo, è pertanto, relativamente facile per le Università adeguare continuamente i curricula agli interessi degli studenti, senza tuttavia dimenticare le strategia e le tradizioni culturali dell'Ateneo, le richieste della società esterna e del territorio, le opportunità lavorative che vengono dal mercato del lavoro e più in generale i molti altri complessi fattori interni e dei esterni al mondo universitario.

²⁴⁰ La responsabilità regolamentare è un aspetto fondamentale dell'autonomia. Essa facilita la visione strategica e la programmazione, stabilizza e consolida le scelte e le procedure organizzative, rende pubblici gli impegni "contrattuali" tra istituzioni e studenti, ma soprattutto conduce ad un elemento che sarà fondamentale per il futuro dell'autonomia delle università : la valutazione dei risultati di ogni singolo Ateneo.

Un'altra conseguenza dell'autonomia è la diversificazione dell'offerta normativa e di conseguenza, una maggiore competizione tra università. Le università stanno provvedendo a questa diversificazione creando: nuove lauree più attraenti, innesti in lauree tradizionali di contenuti innovativi, lauree destinate a formare specifiche figure professionali di cui il mondo del lavoro è carente, percorsi interdisciplinari e transdisciplinari ed infine realizzando curricula molto professionalizzanti o molto formativi²⁴¹.

Si sta quindi strutturando un sistema universitario nel quale sono molto probabilmente favoriti gli Atenei in grado di predisporre un'offerta formativa coordinata e mirata, ben distinguibile, e di buona qualità, diversificando i corsi di laurea e offrendo un ventaglio di lauree specialistiche nei settori in cui sono più forti, fino a dottorati di ricerca nei campi dove l'Ateneo ottiene i migliori risultati di ricerca.

La competizione e l'eccellenza delle università incideranno in maniera strutturale sul futuro dei nostri atenei, ma soprattutto saranno fondamentali per la mobilità degli studenti. Questa mobilità dipenderà non solo dall'offerta formativa, ma anche dalle strutture che le università metteranno a disposizione degli studenti stessi. Allo stesso tempo è importante che le università stesse trovino dei modi per poter reperire sul mercato borse di studio per favorire all'accesso allo studio anche ai meno abbienti ma particolarmente predisposti allo studio.

In definitiva, possiamo infine dire, che la riforma era auspicabile per i diversi motivi sopra esposti, anche se personalmente io credo che fissare in tre

²⁴¹ Questo sistema competitivo porterà gli atenei a cercare di attirare gli studenti migliori, perché la qualità formativa delle università non dipende solo dalle capacità dei docenti, ma anche dalla bravura dei suoi studenti. Questo comporterà che gli studenti migliori che fanno normalmente una carriera più prestigiosa, di conseguenza porteranno più prestigio all'Ateneo da cui provengono. Probabilmente anche le associazioni di ex alunni avranno una notevole influenza per il buon nome delle scuole e delle università. In tal senso ci si sta sempre maggiormente avvicinando ad un sistema anglosassone. PALETTA A., *op. cit.*, p. 54.

anni il primo ciclo di studi sia stata una forzatura, in considerazione del fatto che negli Stati Uniti e in alcuni paesi europei il primo ciclo dura 4 anni e che nel Regno Unito si discute da anni se portarlo a 4 anni, ed in considerazione del fatto che una preparazione di base più completa consente un migliore approccio con il mondo del lavoro. Ritengo, inoltre, che il primo ciclo di studi debba fondamentalmente insegnare un metodo di studio e fornire quelle nozioni di carattere generale necessarie. È più opportuna a mio avviso, per cercare di far sì che il corso di laurea legale coincida con quello reale, una riduzione del programma di esame, o meglio di proporre dei programmi congruenti con le esigenze e con la gestione del tempo degli studenti, ciò consentirebbe allo studente stesso di poter portare a termine i suoi studi nei tempi previsti.

6.3 Le novità introdotte dal D.M. 270/04 (c.d. Riforma Moratti).

Dopo cinque anni dalla riforma introdotta con il Decreto 509/99, si è avuta un'ulteriore Riforma che - dal nome del Ministro in carica al momento - è nota come Riforma Moratti: si tratta del D.M. 22 ottobre 2004, n. 270²⁴².

Le innovazioni introdotte con il decreto n. 270 del 22 ottobre 2004, sono intese a consolidare il sistema a due cicli, il quale costituisce uno dei principali obiettivi del Processo di Bologna, ed impongono una attenta riconsiderazione di varie questioni caratterizzanti il relativo contenuto.

Gli obiettivi principali della c.d. Riforma Moratti possono così riassumersi: a) migliorare l'efficacia, la qualità e la coerenza dei percorsi di laurea e di laurea magistrale, entro il quadro europeo dello spazio sempre più integrato della formazione superiore; b) correggere e ribaltare alcune tendenze negative registrate nella prima applicazione del processo di Bologna; c) favorire una effettiva mobilità degli studenti e generalizzare altre azioni di miglioramento del sistema; d) innescare una diversa

²⁴² L'Università dell'autonomia didattica, d'altronde, è per definizione un cantiere sempre aperto, una grande opera che richiede per il suo corretto dispiegamento uno sforzo continuo di innovazione, miglioramento e aggiustamento, al fine di convergere per approssimazioni successive ad una offerta didattica in grado di rispondere alle aspettative dei diversi portatori di interesse, gli studenti e le loro famiglie, il sistema produttivo ed il sistema della ricerca in modo da stimolarne la crescita anticipando le esigenze e gli sviluppi potenzialmente in essere nella società.

dinamica nella competizione fra gli Atenei, che non deve più essere fondata sulla ricerca di ogni mezzo per aumentare gli iscritti, ma sulla qualità, da valutare (da parte dell'ANVUR) e da incentivare²⁴³.

La Riforma si pone, in definitiva, nell'ottica di andare: 1) verso *una riduzione complessiva dell'offerta* di corsi di studio, particolarmente se non sostenuta da una adeguata domanda, per assicurare il contributo di un numero maggiore di docenti, un più solido impianto, una migliore qualità dell'offerta formativa e una effettiva stabilità nel tempo dei percorsi; 2) verso una *maggiore articolazione in curricula dei percorsi formativi, in particolare di secondo livello*; 3) verso una *concreta, effettiva e realistica definizione degli obiettivi formativi* di ciascun corso di studio, anche attraverso l'utilizzo degli strumenti concordati in sede europea e, in particolare ponendo l'accento nelle declaratorie sui risultati in termini di apprendimento atteso (secondo i cosiddetti "descrittori di Dublino" del dicembre 2004); 4) verso una equilibrata *distribuzione degli impegni didattici dei docenti* in funzione di un'offerta formativa complessiva proporzionata agli organici effettivamente a disposizione, con un pieno utilizzo del tempo-docenza previsto per i docenti dalla normativa vigente, e dunque con un impegno complessivo annuo per ciascun docente di norma non inferiore ai 12 CFU e non superiore ai 18 CFU; 5) verso una introduzione di *forme organizzative della didattica più compatte* e con la *sperimentazione di metodi didattici più avanzati e più interattivi*,

²⁴³ Ancora, e andando più nello specifico, si può distinguere tra: gli obiettivi da raggiungere per le lauree di primo livello: assicurare un ulteriore incremento del numero dei laureati rispetto ai diplomati nelle scuole secondarie; ridurre gli abbandoni durante il percorso formativo, e avvicinare il più possibile la durata reale a quella prevista dagli ordinamenti; raggiungere, sul piano qualitativo, più elevati livelli assicurando conoscenze e competenze di ampio spettro da innestare su adeguate basi culturali e metodologiche, utili in prospettiva per il lavoro e le professioni; gli obiettivi da raggiungere per le lauree di secondo livello: innalzare la formazione ad un più alto grado; garantire una specializzazione delle conoscenze e delle competenze rispetto ai percorsi formativi del primo livello; fornire una preparazione di valenza adeguata ai corrispondenti più impegnativi livelli di lavoro e di professionalità.

prevedendo il riconoscimento delle conoscenze, delle competenze e abilità professionali o di esperienze di formazione pregressa solo in termini rigorosamente individuali e attraverso puntuali procedure di accertamento e certificazione, entro i limiti fissati dai Decreti ministeriali; con un più forte raccordo con la scuola secondaria e con la diffusione di corsi di studio e singoli insegnamenti in lingua straniera, in particolare in inglese.

Anticipate, così, sinteticamente le linee direttrici sulla base delle quali si muove la nuova normativa, non si può non considerare, in modo evidentemente schematico, che si presentano all'occhio dell'interprete notevoli differenze con il D.M. 509/1999:

- Laurea magistrale al posto della Laurea specialistica;
- Percorso degli studi ad Y;
- Conseguimento dei titoli di studio: 180 crediti per la L; ulteriori 120 crediti per la LM;
- Laurea (L) finalizzata all'inserimento nel mondo del lavoro;
- Laurea magistrale (LM) preordinata all'esercizio di elevata qualificazione in ambiti specifici;
- Corsi di base comuni, per un minimo di 60 crediti, prima della differenziazione dei percorsi;
- Valore legale dei titoli conseguiti al termine di corsi di studio dello stesso livello e equipollenze fra titoli accademici dello stesso livello afferenti a più classi;
- Credito Formativo Universitario (CFU) = 25 ore di impegno complessivo per studente;
- Impegno medio annuale complessivo di apprendimento per studente a tempo pieno pari a 60 crediti;

- Requisiti di ammissione ai corsi di studio: DSSS (diploma di scuola secondaria superiore) o simile per l'ammissione ai corsi di L; L o simile per l'ammissione ai corsi di LM;

- Deroghe per i corsi finalizzati alle professioni legali e per i corsi cd. Europei;

- Classi dei corsi di studio individuate da Decreti Ministeriali anche se non proposte dalle Università;

- Classi di corsi di laurea qualificate secondo obiettivi e attività formative individuati con D.M. e raggruppate in attività formative in uno o più ambiti relativi alla formazione di base ovvero caratterizzanti la classe, indicando per ciascuna di esse il numero minimo di crediti, comunque non superiore al 50% del totale per la L e al 40% per la LM — Deroghe per l'accesso alle attività professionali;

- Istituzione e attivazione dei corsi di studio coerentemente agli obiettivi e ai criteri della programmazione del sistema universitario previa relazione favorevole del NVA (Nucleo di valutazione di Ateneo) e subordinata all'inserimento nella banca dati dell'offerta formativa del Ministero;

- Attuazione a partire dall'anno accademico 2006-2007, previa emanazione dei D.M. sulle Classi.

In primo luogo, con riferimento al c.d. percorso triennale, l'architettura del corso di laurea, con il nuovo sistema introdotto dal D.M. 270/04, presenta significative novità. Se da un lato, il D.M. 509/99 prevedeva l'istituzione ed attivazione di corsi di laurea in cui coesistevano attività formative volte ad assicurare sia metodi e contenuti scientifici generali, sia specifiche conoscenze professionali; dall'altro, i nuovi percorsi triennali prevedono, invece, una base formativa comune (di almeno 60

CFU) ed una possibile e successiva differenziazione in due rami, quello culturale e quello professionalizzante, secondo un'articolazione definita da molti come "percorso ad Y"²⁴⁴.

Un esame attento del D.M. 270/04, in realtà, rivela molti aspetti che richiederanno in fase attuativa una approfondita riflessione da parte delle varie componenti accademiche.

Si consideri ad esempio il comma 7 dell'articolo 11 del D.M. 27 0/04 che recita testualmente: *"gli studenti vengano immatricolati a corsi di base comuni secondo criteri e procedure disciplinate nel regolamento didattico di Ateneo. A tal fine i regolamenti didattici di Ateneo stabiliscono che tutti gli iscritti ai corsi di laurea, afferenti alla medesima classe o gruppi affini di essi, così come definiti dai singoli ordinamenti di Ateneo, condividano le stesse attività formative di base e caratterizzanti comuni per un minimo di 60 crediti prima della differenziazione dei percorsi formativi prevista dall'articolo 3, comma 4, secondo criteri stabiliti autonomamente e definiscano i criteri per la prosecuzione degli studi nei diversi percorsi"*.

Senza dubbio, taluni aspetti andranno approfonditi. Ad esempio: a) non è chiaro cosa significhi "immatricolati a corsi di base comuni". Gli studenti possono essere immatricolati a corsi di studio, ed ogni corso di studio prevede uno specifico ordinamento degli studi con le relative attività formative, mentre nel regolamento didattico sono esplicitati i vari

²⁴⁴ Questa nuova architettura potrebbe apparire come un'involuzione rispetto al passato, ma essa trova giustificazione nel fatto che nel primo periodo di sperimentazione dei percorsi triennali ci si è resi conto che il titolo I livello, anche possedendo carattere professionalizzante, non sempre permette un rapido ed efficace inserimento nel mondo del lavoro. E' presto per dire se la riforma funzionerà: certamente, è necessario che non solo le componenti universitarie credano in questa nuova architettura, condivisa anche a livello europeo, ma che le componenti esterne al sistema comprendano la reale portata e le indubbie opportunità offerte dalla rivoluzione in atto nella didattica universitaria. Sarebbe saggio che i percorsi triennali culturali puri coesistessero, nell'ambito di una data classe, accanto ad altri aventi carattere più professionalizzante, fornendo agli studenti una preparazione generalista e propedeutica ai corsi di laurea magistrale. Non dovrebbe, comunque, venir mai meno un attento monitoraggio dell'evoluzione del mondo dei saperi e delle competenze, al fine di assicurare la necessaria flessibilità nell'organizzazione delle attività formative.

insegnamenti. In tale situazione non si comprende, quindi, cosa debbano essere i corsi di base comuni; b) non è completamente chiaro quando scatti il meccanismo dei 60 CFU comuni, ossia, se il percorso comune debba essere tale per tutti gli iscritti ai corsi di laurea appartenenti alla stessa classe, o per gli iscritti a corsi di studio della stessa classe che siano, però, dichiarati affini in fase di definizione degli ordinamenti. Ed ancora, non è chiaro se la possibilità di definire affini i corsi di studio si estenda anche ai corsi appartenenti a classi diverse, ma contigue per quanto riguarda le loro caratteristiche; c) ci sono perplessità circa le attività formative «per un minimo di 60 crediti prima della differenziazione dei percorsi formativi»²⁴⁵.

Anche se con le criticità sopra menzionate, sembrerebbero praticabili tre diversi percorsi triennali (almeno il decreto non sembra escluderli e, quindi, sarebbero tutti possibili):

a) percorso culturale;

b) percorso professionalizzante;

c) percorso ad Y, con una base comune ed un'articolazione successiva in culturale e professionalizzante.

Tali percorsi, se appartengono alla medesima classe e sono quindi presumibilmente affini tra loro (ma anche se non appartengono alla medesima classe e vengono definiti «affini» negli ordinamenti didattici), devono condividere attività formative di base e caratterizzanti comuni per un minimo di 60 CFU.

Questa nuova struttura dei corsi di I livello non è scevra da possibili problematiche di ordine pratico. Al momento se ne possono ravvisare essenzialmente due.

²⁴⁵ Questa frase farebbe pensare alla possibilità che il percorso comune di 60 CFU dovrebbe essere previsto soltanto quando il corso di laurea preveda un'articolazione ad Y, escludendo tale organizzazione nel caso dei corsi di laurea a troncone unico.

La prima problematica, è legata al fatto che ogni corso di studio, per assicurare una buona efficienza ed efficacia del percorso formativo, deve rispettare dei requisiti di numerosità degli studenti, specifici per ogni classe di laurea²⁴⁶.

La seconda problematica, è legata al fatto che le attività formative comuni possono essere in numero superiore a 60 CFU e possono, inoltre, essere distribuite non solo nel primo anno, ma anche in anni successivi. Ci si chiede cosa accade, praticamente, in questi casi se gli studenti possano seguire durante il loro percorso triennale alcuni insegnamenti comuni ed altri specifici del loro corso. E rimane, poi, da verificare quale grado di coerenza con il percorso ad Y presenti la possibilità di condivisione di attività formative comuni durante tutto l'arco del triennio.

Per quanto riguarda i corsi di laurea professionalizzanti, questi dovrebbero rispettare due requisiti fondamentali: da un lato, assicurare comunque le conoscenze di base e, dall'altro, così come specificamente previsto dal D.M. 270/04 (comma 5 dell'articolo 3), permettere una reale spendibilità nel mondo del lavoro del titolo di studio conseguito²⁴⁷.

²⁴⁶ Ci si aspetta, quindi, che almeno per alcuni corsi di studio tradizionalmente affollati, ciò comporti dei problemi, in quanto dovranno essere attivati diversi corsi di insegnamento, affidati a docenti diversi, nonostante essi rientrino nella tipologia delle attività formative di base e caratterizzanti comuni. Ciò potrebbe determinare una situazione in cui le attività formative sono comuni solo sulla carta, mentre, in realtà, a causa dell'insegnamento di tipo «disciplinare» ancora impartito da molti docenti, esse potrebbero presentare delle notevoli differenze.

²⁴⁷ In altri termini, questo tipo di corso di laurea dovrebbe essere attivato soltanto dopo un'accurata indagine delle reali necessità del mondo del lavoro e non, come talvolta accade, o è accaduto finora, in funzione di una sorta di "autoreferenzialità" del mondo universitario, associata a scarsa o nessuna consapevolezza del reale destino dei neolaureati. Deve essere inoltre chiaro che un percorso triennale professionalizzante non deve dare accesso soltanto alle professioni regolamentate dal D.P.R. 328/01, ma deve interfacciarsi completamente con il mondo del lavoro in relazione alle nuove opportunità create dalla rapida evoluzione delle professioni. In altri termini, sarebbe auspicabile che con questi corsi di laurea non si effettuasse una rincorsa della professionalità spicciola ed estremamente specifica, ma si cercasse di realizzare pienamente il principio di "*occupabilità*", intendendo con questo concetto la preparazione di figure professionali rispondenti alle varie esigenze del mercato del lavoro e dotate, proprio a questo fine, di un sapere critico che permetta loro di adattarsi, con continuità e sistematicità, ai rapidi mutamenti scientifici e/o socio-culturali del nostro tempo. Rimane, comunque, aperta la questione dell'accesso al corso di laurea magistrale per i laureati dei corsi professionalizzanti e dell'accesso diretto ad una determinata professione per i laureati dei corsi culturali puri.

In secondo luogo, relativamente all'organizzazione del corso di laurea magistrale, si evidenziano altrettante, non meno importanti, novità: il percorso formativo è ora strutturato su 120 CFU e non più su 300 CFU. Ciò significa non solo lo sganciamento del percorso di II livello da quello di I livello, ma anche una più stringente e chiara definizione dei criteri di accesso ai corsi di laurea magistrale.

I requisiti di accesso al corso di laurea magistrale, secondo l'art. 6, comma 2, del D.M. 270/04, prevedono il possesso di requisiti curriculari e l'adeguatezza della personale preparazione degli studenti²⁴⁸.

Mentre per lo studente che si iscrive al corso di laurea sono previsti, dopo valutazione della personale preparazione, eventuali obblighi formativi aggiuntivi, ciò non è contemplato, almeno esplicitamente, per lo studente che si iscrive al corso di laurea magistrale. Ciò comporta di valutare con attenzione e risolvere varie questioni, la maggiore delle quali appare quella se lo studente che, per ipotesi, non possieda tutti i requisiti curriculari previsti o non abbia «una preparazione personale adeguata», possa o meno iscriversi al corso di laurea magistrale. Secondo quanto indicato nei nuovi decreti delle classi, sembrerebbe che tale studente debba prima colmare le lacune personali e poi iscriversi al corso di laurea magistrale. Ciò contrasterebbe o potrebbe contrastare con il fatto che il corso di laurea magistrale prevede l'acquisizione di soli 120 CFU. Gli attuali corsi di laurea specialistica, essendo strutturati su 300 CFU, sembrerebbero consentire,

²⁴⁸ Ci si augura che per requisiti curriculari si intenda in concreto ben determinati contenuti e competenze necessari per l'accesso al percorso di II livello, ai quali corrispondano un numero minimo di CFU in specifici SSD. Non sarebbe, invece, opportuno considerare il tipo di laurea di I livello come requisito curriculare esclusivo per l'iscrizione ad un determinato corso di laurea magistrale: è noto, infatti, che una laurea di una determinata classe non sempre garantisce il possesso di specifici requisiti curriculari, *conditio sine qua non* per l'iscrizione ad un determinato corso di laurea magistrale.

almeno dal punto di vista teorico, delle integrazioni curriculari che rientrerebbero nel pacchetto complessivo di CFU²⁴⁹.

Un aspetto che richiede un'attenta riflessione riguarda la possibilità di iscrizione ai corsi di laurea magistrale anche ad anno accademico iniziato, così come previsto dal D.M. 270/04. Le possibili criticità di questa previsione derivano dal fatto che l'inizio dell'anno accademico comporta, nella maggior parte dei casi, il contemporaneo inizio delle attività didattiche. Uno studente che si iscriva in ritardo perderà le attività didattiche già avviate, e ciò risulterà ancora più problematico nel caso di corsi di insegnamento che espressamente prevedono talune propedeuticità. Laddove fosse possibile, sarebbe forse opportuno concedere a questi studenti di iniziare il percorso formativo con le attività del secondo semestre.

Il D.M. 270/04 prevede inoltre, che per i corsi di laurea vengano fissate le attività formative raggruppandole in attività di base e in attività caratterizzanti, mentre per i corsi di laurea magistrale vengano definite le sole attività caratterizzanti.

Diminuisce, inoltre, il numero dei CFU vincolati per tali attività, pari a non più del 50% per i corsi di I livello e a non più del 40% per i corsi di II livello²⁵⁰. La novità sta nel fatto che ogni sede universitaria deciderà quanto

²⁴⁹ In realtà, nel ridisegno dei percorsi formativi, le indicazioni di nuovi parametri, come i «risultati di apprendimento attesi», in accordo con le raccomandazioni del processo di integrazione europea degli studi superiori (Processo di Bologna), dovrebbe favorire la definizione dei requisiti curriculari per l'accesso ai corsi di laurea magistrale. Spostando quindi l'attenzione dai semplici contenuti degli insegnamenti impartiti ai risultati dell'apprendimento conseguiti dallo studente, sarà più facile ed immediato valutare se un dato percorso triennale sia coerente con un determinato corso di laurea magistrale. Questo cambiamento, da non sottovalutare in quanto tende a modificare radicalmente la concezione dell'insegnamento universitario ed i suoi obiettivi, non sarà immediatamente attuabile e richiederà del tempo.

²⁵⁰ È pur vero che il D.M. 270/04 specifica che gli ordinamenti didattici dei corsi di studio redatti dalle varie sedi universitarie dovranno prevedere, oltre alle attività formative, altre attività in ambiti disciplinari «affini ed integrativi» (le ex attività di tipo «c» del D.M. 509/99) nonché attività formative a scelta dello studente, purché coerenti con il progetto formativo (le ex attività di tipo «d» del D.M. 509/99), attività formative per la preparazione della prova finale e la conoscenza della lingua straniera (le ex attività di tipo

e cosa assegnare in termini di CFU a queste diverse tipologie di attività formative, differentemente da quanto previsto nei precedenti decreti delle classi, che davano un'indicazione di massima anche su questi aspetti²⁵¹.

I decreti per le nuove classi delle lauree magistrali recentemente varati dal Ministero dell'Università prevedono che l'effettiva entrata in vigore del D.M. 270 del 2004, che modifica il quadro di riferimento dell'autonomia didattica delle Università fissato dal D.M. 509/99, venga spostato a partire dall'anno accademico 2008/9²⁵².

I decreti attuativi, in particolare, prevedono un massimo di 20 esami per le lauree triennali e di 12 per le magistrali, con il conseguente invito per le Università a far sì che più moduli vengano aggregati al fine di raggiungere uniche prove finali e meno frammentazione didattica. E', inoltre, previsto che agli studenti che nell'ambito di una stessa classe si trasferiscano da un'Università ad un'altra o da un corso di laurea ad un altro, venga garantito il riconoscimento di almeno la metà dei crediti accumulati fino a quel momento. La nuova disciplina dà anche indicazioni alle Università che almeno la metà dei docenti dei nuovi corsi sia di ruolo nelle materie dei

«e» del D.M. 509/99) ed infine attività formative di vario tipo, tra cui stage e tirocini (le ex attività di tipo «f» del D.M. 509/99).

²⁵¹ La novità così introdotta si traduce in maggiore autonomia per le sedi, ma è opportuno ribadire che tale autonomia deve essere virtuosa al fine di definire dei *curricula* coerenti con gli obiettivi formativi del corso di studio. Si renderà quindi necessaria una grande maturità da parte delle strutture didattiche per ovviare alla sempre possibile suddivisione delle attività formative in relazione ai rapporti di forza esistenti nelle sedi tra i docenti afferenti ai vari SSD.

²⁵² A tale riguardo, va segnalato che nel mese di aprile 2007 la Corte aveva rilevato che i decreti attuativi che riformano il corso di laurea triennale e magistrale, firmati dal Ministero dell'Università il 16 marzo 2007, contenevano elementi e disposizioni in contrasto con l'autonomia degli Atenei, soprattutto per quanto riguarda il numero massimo degli esami e il riconoscimento dei crediti dello studente in mobilità da una Università all'altra. In particolare, secondo la Corte, l'obbligo per gli Atenei di riconoscere la metà dei crediti già maturati sembrava contrastare con la previsione del D.M. 509/99 e del D.M. 270/2004, concernenti entrambi l'autonomia didattica. Anche le disposizioni che pongono un limite agli esami potevano rappresentare, secondo i magistrati contabili, una minaccia per l'autonomia, poiché ogni Università dovrebbe poter scegliere il modello didattico da offrire agli studenti. In seguito a questi rilievi, il Ministero dell'Università ha modificato i decreti attuativi, che sono quindi stati registrati dalla Corte dei Conti in data 5 giugno 2007 e pubblicati in Gazzetta Ufficiale il 6 luglio 2007, rendendo così operativo il nuovo percorso di studi per le lauree triennali e magistrali.

corsi stessi. L'attuazione della riforma sarà graduale nell'arco di un triennio (in modo da essere definitiva nell'anno accademico 2010/2011) affinché le Università possano ricostituire un'offerta formativa rispetto alle nuove classi.²⁵³

Anche le Università non statali saranno chiamate ad adeguarsi gradualmente alle nuove regole.

Il D.M. 270/04 prevede esplicitamente che i corsi di studio potranno essere attivati soltanto dopo l'inserimento degli stessi nella banca-dati dell'offerta formativa del Ministero e, quindi, dopo la cosiddetta verifica "ex ante" dei requisiti minimi²⁵⁴.

L'articolo 3 del D.M. 270/04 introduce alcune novità, rispetto al D.M. 509/99, sui titoli accademici, anche se solo sul piano formale: in particolare nei commi 1 e 2 si dichiara che le Università rilasciano i titoli di

²⁵³ Per quanto riguarda la definizione dei requisiti minimi di docenza per i corsi di laurea e di laurea magistrale, il Ministero dell'Università ha costituito un gruppo di consultazione con rappresentanti del CNVU, del CUN, della CRUI e dell'Interconferenza dei Presidi di Facoltà. A conclusione dell'attività di consultazione, in data 26 luglio 2007, il Ministero dell'Università e della Ricerca ha emanato un decreto che reca le linee guida per l'istituzione e l'attuazione dei corsi di studio di laurea e lauree magistrali. Si tratta dell'atto di indirizzo che dà il via alla riprogettazione integrale di tutti i corsi di laurea di primo e di secondo livello, tra il 2008 e il 2010: il decreto è stato registrato dalla Corte dei Conti in data 4 settembre 2007 ed è, pertanto, operativo. Vengono così fissati con precisione gli obiettivi formativi della laurea e della laurea magistrale, e si indicano alle Università le tendenze da correggere, oltre ad alcune specifiche azioni da intraprendere, soprattutto per favorire la mobilità degli studenti. La competizione fra gli Atenei viene indirizzata verso la qualità, che sarà valutata e incentivata. Aumenta il numero minimo di docenti di ruolo necessario per poter attivare un corso di laurea o di laurea magistrale (si passa dai precedenti 9 e 6 agli attuali 12 e 8) in vista di una opportuna riduzione del numero complessivo delle lauree sul territorio nazionale e di un miglioramento qualitativo.

²⁵⁴ E' questo un momento molto importante per le strutture didattiche che dovranno valutare preventivamente, ossia prima dell'attivazione del corso di studio, se possiedono i requisiti richiesti in termini di docenza (*aspetti quantitativi*), di copertura dei settori scientifico-disciplinari indicati nell'ordinamento (*aspetti qualitativi*), di strutture logistiche. E innegabile che dare la possibilità di attivare solo i corsi di studio in possesso dei requisiti minimi rappresenti una garanzia in più per gli studenti, per le famiglie e per l'intera collettività nazionale. Va segnalato, peraltro, che, pur in presenza di «filtri» e controlli di garanzia, si verificano casi in cui taluni corsi di studio si dimostrano largamente inadeguati ad assicurare una buona didattica: va quindi ripetuto l'invito «all'autoregolamentazione responsabile» delle strutture accademiche. D'altronde, la valutazione assume un ruolo sempre più importante nell'ambito della programmazione delle Università. E necessario però che il sistema universitario «acquisisca» in maniera intrinseca che il miglioramento qualitativo dei corsi di studio non deve derivare dalla paura per i rischi connessi ad una possibile valutazione negativa, ma dalla consapevolezza (strettamente connessa ad una autonomia matura) che migliori *performance* da parte degli studenti non faranno altro che incrementare il grado di successo dell'Ateneo nel contesto di una virtuosa competizione tra le sedi.

Laurea, Laurea Magistrale, Diploma di Specializzazione, Dottorato di Ricerca²⁵⁵.

Dal punto di vista giuridico, il titolo di studio rappresenta un'attestazione del conseguimento di un certo numero di crediti formativi universitari: ne deriva che il titolo di laurea certifica l'acquisizione di 180 CFU, che diventeranno 300 per la laurea magistrale. Anche su questo punto il D.M. 270/04 introduce un aspetto nuovo che però non muta la sostanza: laddove nel D.M. 509/99 si definiva che per la laurea specialistica erano necessari 300 CFU, ovvero i 180 della laurea triennale più i 120 del biennio di specializzazione, nella nuova versione si semplifica dicendo che «per conseguire la laurea magistrale lo studente deve aver acquisito 120 crediti». Si rafforza, pertanto, la connotazione autonoma della laurea triennale la cui acquisizione non solo è condizione indispensabile per l'accesso alla laurea magistrale, ma è addirittura data per scontata²⁵⁶.

L'analisi appena tracciata non può concludersi prendendo atto che il provvedimento è ispirato alla logica della valorizzazione dei diritti degli studenti e del loro interesse a scegliere entro un'offerta didattica trasparente e complessivamente più qualificata di quella attuale.

Alla luce di ciò, allora, è utile e necessario confermare che la revisione degli Ordinamenti richiesta dal DM 270/04 offre una grande occasione di approfondimento dei principi europei che hanno ispirato la

²⁵⁵ Il rapporto tra titoli accademici e corsi di studio rimane immutato: Laurea, Laurea Magistrale e Diploma di Specializzazione, oltre ad essere titoli accademici, sono riconosciuti anche come «titoli di studio» rilasciati alla conclusione del relativo corso di studio. Il dottorato di ricerca, invece, rappresenta un titolo accademico ma non un titolo di studio, poiché non risponde alla disciplina specifica dei corsi, né si basa su un ordinamento didattico uniforme a livello nazionale. Per maggiori dettagli sul tema consultare ROGGERO F., *I nuovi titoli accademici. Accesso al pubblico impiego e alle professioni*, Universitas, Quaderni n. 21, Roma, 2007.

²⁵⁶ Non ben definito, invece, il ruolo dei Master universitari: non compaiono nell'art. 3 tra i titoli rilasciati dalle università, ma vengono menzionati solo in relazione al numero dei crediti, fissato in 60 nell'art. 7. Resta, così, ancora poco chiaro se il loro conseguimento si traduca nel rilascio di un titolo o di un attestato.

nostra riforma nazionale, di ripensamento delle esperienze fatte nelle università negli ultimi anni e di progettazione di una offerta didattica che possa essere pienamente e coerentemente inserita nello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore.

7. Valutazione ed autonomia nel sistema universitario italiano.

L'evoluzione della normativa italiana sulla valutazione universitaria è dovuta ad una serie molteplice di fattori, in parte derivante dal più ampio processo di cambiamento del modo di concepire la pubblica amministrazione e in parte derivante da quell'opera di razionalizzazione della pubblica amministrazione, che ha avuto inizio nei primi anni '90²⁵⁷.

Una seconda ragione è connessa alla crisi del sistema dei controlli tradizionali di legittimità degli atti amministrativi che contrassegnava anche il sistema universitario²⁵⁸. Prima dell'entrata in vigore della legge n. 168, il controllo effettuato dalla Corte dei conti nei confronti degli atenei era solo

²⁵⁷ L'evoluzione della Pubblica amministrazione in modo tale da non considerarla più soltanto dal punto di vista del mero adempimento delle proprie funzioni, ma bensì anche come organismo tenuto a rendere noti i risultati conseguiti e le modalità poste in essere per conseguirli è connessa anche alla introduzione di forme di misurazione della funzionalità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni stesse, specie di quelle locali o dotate di autonomia come l'università, dalla scarsità delle risorse disponibili a causa del deficit del bilancio dello Stato, dallo sviluppo di forme alternative o complementari al finanziamento pubblico per l'erogazione dei servizi, dal processo di privatizzazione e dalla crescente richiesta dei cittadini in ordine alla qualità dei servizi, tutto ciò ha condotto all'introduzione di forme di controllo interno ed esterno intese a misurare il rapporto tra risorse assegnate e risultati raggiunti. Su questa evoluzione, cfr. BUGLIONE E., FRANCE G., *La promozione della funzionalità nelle istituzioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1990 e per una sintesi efficace, D'AURIA G., *I controlli*, in CASSESE S., FRANCHINI C., a cura di, *L'amministrazione pubblica in italiana*, Bologna, Il Mulino, 1994; con specifico riferimento alle università, cfr. FINOCCHI R., *Dal controllo di legittimità finanziaria alle valutazioni sulla funzionalità della gestione*, in MASTRAGOSTINO F., DI PIETRO A., a cura di, *La struttura dell'università in Europa*, Atti del convegno tenuto a Ferrara il 20 maggio 1991, Centro stampa università di Ferrara.

²⁵⁸ Sulla crisi dei controlli di mera legittimità degli atti amministrativi, e per un'analisi comparativa con i sistemi adottati in Gran Bretagna e in Francia, cfr. CASSESE S., (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993.

un controllo sulla regolarità del bilancio, in base alle norme del testo unico del 1933, che si realizzava mediante la verifica di legittimità del rendiconto consuntivo, con la possibilità di estendere l'accertamento ai singoli atti di gestione. La nuova normativa prevista dall'art. 5, legge n. 537, ha stabilito che le università sono tenute ad inviare alla Corte dei conti i consuntivi e le relazioni svolte dal collegio dei revisori e dai nuclei di valutazione interna. Tuttavia la legge 14 gennaio 1994, n. 20, ha consolidato la previsione di controlli sulla gestione, ovvero di controllo non sulla mera regolarità formale degli atti, riferiti alla valutazione dei risultati, ma controllo sulla gestione amministrativa, della ricerca e della didattica degli atenei²⁵⁹.

In terzo luogo e per quanto riguarda in modo particolare il sistema universitario, un ulteriore incentivo alla valutazione, è derivato soprattutto a mio avviso, dal processo di riforma in senso autonomistico caratterizzato dalla legge n. 168. Con l'autonomia si è posta l'esigenza di una valutazione della qualità delle funzioni esercitate, a causa del superamento di quella concezione centralista che classificava gli atenei italiani come persone giuridiche-organo dello Stato e della necessità di misurazione della funzionalità degli atenei anche in relazione alle loro nuove funzioni che scaturiscono proprio dall'autonomia.

Il tema della valutazione e del controllo di qualità costituisce uno dei punti fondamentale nel rinnovamento organizzativo delle università, ed è forse il più strategico per assicurare una maggiore autonomia degli Atenei stessi²⁶⁰. In effetti non avrebbe molto senso parlare di autonomia senza

²⁵⁹ Sulla riforma dei controlli esterni delle università, cfr. CAMMELLI M., *Autonomia universitaria e controlli della Corte dei Conti: due riforme alla prova*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 1/1996, p. 282 e ss; BRANCASI A., *Controllo della Corte dei conti sulle università alla luce delle recenti riforme*, *ivi*, n. 2/1996, p. 258 e ss. e MARCHETTA D., *Università, autonomia, controlli*, *ivi*, n. 2/1996, 266 e ss.

²⁶⁰ La valutazione dell'efficacia e dell'efficienza è una attività complessa che è sempre legata ad una componente soggettiva, poiché i parametri e criteri di riferimento devono essere decisi e scelti da qualcuno. La valutazione, quindi, non sostituisce affatto l'attività decisionale, è uno strumento attraverso

parlare di responsabilità, così come di responsabilità senza valutazione. Si è riconosciuto che l'introduzione di sistemi di valutazione, o almeno di "assicurazione della qualità" costituisce una necessaria garanzia al completamento e al bilanciamento dell'autonomia²⁶¹.

Si tratta di un processo che trova le sue origini, da un lato come già detto dal processo di riorganizzazione della pubblica amministrazione italiana avviatosi dall'inizio degli anni '90 e dall'altro dal progressivo e continuo inserimento del sistema universitario italiano in quello europeo. Tale, purtroppo ancor lenta integrazione, ha tuttavia moltiplicato i rapporti con i sistemi di altri paesi investiti da tempo da processi di contrazione delle risorse destinate alle attività di alta formazione e di ricerca. Si è di conseguenza creata la necessità di operare una attenta ridefinizione delle modalità dell'uso e di riparto dei mezzi a disposizione, spostando l'attenzione dei vertici degli atenei e delle loro espressioni associative, quali appunto, la Conferenza permanente dei Rettori Italiani e la Conferenza dei Rettori europei, verso l'esigenza di porre in essere opportune modalità di misura delle performance delle singole università e delle loro articolazioni interne, sia al fine di provocare e guidare un progressivo adeguamento a più elevati standard qualitativi, sia con l'obiettivo di porre in essere per tempo strumenti atti a dare una risposta tempestiva e accurata alle richieste che inevitabilmente sarebbero emerse dal quelle esigenze di programmazione e finanziamento del sistema universitario che tanto

il quale si governa una determinato settore di politica pubblica, si strutturano i processi decisionali ed i comportamenti degli attori (le università, le facoltà, i dipartimenti, i professori, gli studenti, personale tecnico amministrativo e anche le famiglie). Cfr. LOSITO B., SCALERA V., *Progetto pilota europeo: la valutazione della qualità dell'istruzione*, Relazione finale, CEDE, Roma, 1998.

²⁶¹ Cfr. REBORA G., *Gli obiettivi della valutazione: miglioramento della qualità, trasparenza delle informazioni, efficienza ed efficacia dei processi*, in *La valutazione: un indispensabile strumento di garanzia e governo*, a cura di CASCIOTTI T., Roma, CRUI, 2003, p. 31.

importanza hanno avuto negli ultimi anni²⁶².

Il sistema di valutazione ha incontrato in Italia delle difficoltà, legate a due stereotipi culturali tipici del nostro sistema: il primo è quello che l'università tradizionale è per definizione eccellente; e il secondo che l'espansione dell'Università ha determinato il circolo perverso dell'ampliamento degli accessi e di conseguenza una sorta di “degrado del servizio”.

Tuttavia queste difficoltà non hanno fermato l'evoluzione del processo di valutazione, considerato utile ad una crescita ed ad uno sviluppo generalizzato del “sistema università”. Attraverso la valutazione, è infatti possibile, raggiungere tre obiettivi. In primo luogo, mediante i processi di valutazione, si indirizza e si governa il comportamento delle strutture e dei singoli docenti. In secondo luogo, solo attraverso la valutazione si possono informare gli utenti in modo trasparente e metterli nella migliore condizione per scegliere. Una vera competizione si ha solo se l'utente ha delle informazioni chiare, legittime e complete. Ed infine l'obiettivo, a mio parere, più significativo della valutazione, è l'apprendimento. Nel corso dei processi di valutazioni le strutture universitarie possono riflettere su quello che fanno e su come lo fanno e possono imparare a correggere i propri errori o, se il rendimento è di buon livello a migliorarlo ulteriormente. In poche parole conoscere per valutare e migliorarsi²⁶³.

²⁶² I nuovi criteri di finanziamento pubblico incentivano le università ad attrarre studenti e a rispettare i tempi di laurea. Tuttavia, questi comportamenti non danno alcuna garanzia sul reale apprendimento raggiunto dagli studenti e sui possibili sbocchi occupazionali. Tali comportamenti potrebbero pertanto favorire comportamenti opportunistici che sacrificano la qualità della didattica. Una prospettiva più pragmatica è di cercare idonei meccanismi correttivi con l'introduzione di sistemi di valutazione della qualità. In tal senso, PALETTA A., *op. cit.*, p. 85.

²⁶³ L'obiettivo primario della funzione valutativa deve essere il miglioramento di ciascuno e di tutti gli atenei, in ogni settore dell'attività universitaria, per una crescita generalizzata del sistema. In tal senso

Come si evince dall'analisi di altri casi nazionali, che molto prima dell'Italia hanno cominciato a valutare il proprio sistema universitario, proprio per renderlo più efficiente e più efficace, quando lo Stato decide di passare da una politica centralizzata e di controllo ad una politica di regolamentazione a distanza, in poco parole quando lo Stato decide di dare maggiore autonomia alle istituzioni universitarie, sono le stesse istituzioni universitarie che devono sviluppare in modo consistente processi di valutazione interna.

La valutazione della qualità nell'istruzione superiore non può essere fatta dall'esterno, ma deve coinvolgere gli accademici, che sono gli unici ad avere il credito dei loro pari. Il problema è quello di mettere a punto procedure in grado di vincere l'atteggiamento di chiusura al confronto e resistenza al cambiamento di alcune università, collegandole al sistema di valutazione nazionale oltre che ai finanziamenti all'interno di un preciso orientamento che consenta il confronto delle diverse soluzioni²⁶⁴.

Più di recente si è introdotto l'ulteriore tema dell'accreditamento²⁶⁵, come modalità di valutazione *ex ante* ai fini dell'accesso a determinati finanziamenti. Valutazione e accreditamento costituiscono oggi due facce della stessa medaglia e rappresentano

vedi, CAMMELLI M., MERLONI F., *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*. Quaderni di Astrid, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 122.

²⁶⁴ Risulta pertanto opportuna la costruzione di sistemi di "contabilità scientifica" fondata sulla registrazione di flussi di pubblicazioni scientifiche, opportunamente classificate in base al veicolo utilizzato (riviste internazionali "referate", riviste nazionali "referate" e non "referate", collane scientifiche ecc.) diventa una esigenza imprescindibile. In tal senso, STRASSOLDO M., *La struttura di governo e la gestione universitaria*, in *L'azienda università*, a cura di STRASSOLDO M., ISEDI, Torino, 2001, pp. 6 e 7.

²⁶⁵ L'accreditamento consiste nel riconoscimento di un determinato standard qualitativo (minimo o di eccellenza) ad un programma o ad una istituzione, per esempio nel campo dell'istruzione superiore, da parte di un organismo a ciò deputato, in seguito ad una procedura di verifica e accertamento di requisiti prestabiliti. L'accreditamento garantisce la rispondenza a certi parametri ed opera quindi come garanzia o assicurazione di determinati livelli qualitativi dei servizi. La valutazione ha invece finalità più ampie e può concorrere anche alla definizione dell'accreditamento senza assolutamente esaurirsi in questo. Cfr. REBORA F., *op. cit.*, p. 28.

complementari strumenti di garanzia della qualità²⁶⁶. La funzione attribuita a questi due temi è sia “operativa”, finalizzata espressamente al riparto dei finanziamenti pubblici, sia “conoscitiva”, finalizzata prevalentemente alla semplice ma fondamentale diffusione di informazioni sulla funzionalità dei singoli atenei²⁶⁷

Controllo e valutazione devono esercitarsi sia sulla didattica che sulla ricerca. L’insegnamento è condizionato indubbiamente dalla qualità del docente, ma anche da quella degli studenti e dalle condizioni ambientali, ovvero da quelle condizioni che, lo Stato, nel tempo, è riuscito ad assicurare in una “società civile”, che tanto ha investito nel sistema dell’istruzione. Questo, significa che i docenti, nel loro ruolo di soggetti centrali nell’attività di insegnamento e ricerca, non possono essere considerati solo elementi passivi di valutazione; ma devono essere chiamati a intervenire nel sistema valutativo come protagonisti, esprimendosi in forme di autovalutazione e confrontandosi con le percezioni e le attese degli altri soggetti²⁶⁸. Allo stesso tempo essi, in quanto “perno del sistema” non possano essere esclusi dal concetto di valutazione. Anzi, sono proprio loro stessi i primi a doversi far valutare, oggi, più che mai, essi hanno una precisa responsabilità sociale, un ruolo focale per la crescita non solo culturale degli studenti, ma soprattutto perché la qualità dell’insegnamento ha massicce conseguenze positive o negative sulla società e

²⁶⁶ Cfr. PALETTA A., *op cit.*, p. 99.

²⁶⁷ Cfr. BUGLIONE E., *Valutazione della funzionalità delle istituzioni universitarie; i casi di Regno Unito e Francia*, in *L’amministrazione universitaria*, a cura di, FINOCCHI R., Il Mulino, Bologna, 1993, p. 210.

²⁶⁸ In organizzazioni professionali come sono le università è difficile pensare di imporre ai docenti, dei percorsi di miglioramento predefiniti; molto però si può fare: generando in modo continuativo e costante occasioni di confronto con dati e fatti, inerenti le prestazioni didattiche, i risultati effettivi che ne derivano, il vissuto degli studenti e degli altri soggetti che operano nel sistema, si veda MINELLI E., TURRI M., REBORA G., *Il valore delle università. La valutazione della didattica, della ricerca, dei servizi negli atenei*, Milano, Guerini, 2002.

sull'economia²⁶⁹. E proprio perché la qualità dell'istruzione superiore deriva fondamentalmente dalla qualità dei docenti, le procedure di selezione e riconferma dovranno essere centrali, proprio per rendere la figura del docente universitario solida e al di sopra di interesse di carattere accademico e baronale, pur mantenendo sempre quell'autonomia professionale che è carattere distintivo della libertà di insegnamento.

Per questo motivo risulta prioritario sviluppare la valutazione esterna, la quale incentiva l'auto-valutazione, realizzando forme specifiche di collaborazioni e sostegno per l'attivazione di processi mirati a migliorare le prestazioni di singoli atenei²⁷⁰. Oggi, sempre di più, si sta cercando di valorizzare questi aspetti, attraverso finanziamenti differenziati in base all'attività svolta, usati come incentivo soprattutto per lo sviluppo delle risorse umane.

Ma io credo che sia opportuna, una valutazione anche della macchina amministrativa, ovvero del funzionamento e della gestione delle università. Le università devono essere valutate anche nel modo in cui gestiscono i loro budget, nel modo con cui utilizzano i fondi provenienti sia

²⁶⁹ Occorre non dimenticare che almeno in Italia per molti anni l'unica forma di valutazione praticata, legittima e apparentemente semplice da fare (gli esami, i test di apprendimento, la durata del percorso, i tassi di abbandono, ecc.), è stata quella degli studenti. Ma è necessario soprattutto un controllo del livello qualitativo della didattica che si esprime attraverso il grado di soddisfazione espresso dagli utenti del servizio formativo, e cioè gli studenti, cui deve essere chiesto di esprimersi su vari aspetti dell'attività dei docenti, secondo una prassi che è generalizzata nelle università del mondo anglosassone ma che stenta ad affermarsi in quello italiano. Il grado di soddisfazione degli utenti può essere misurato anche in riferimento ad altri servizi offerti all'utenza, quali le segreterie studenti, le segreteria di facoltà, le biblioteche, secondo modalità di misura della *customer satisfaction*. Un importante corpo di informazioni può derivare anche dalle rilevazioni sugli sbocchi professionali e in particolare sulle condizioni dei laureati a determinate distanze temporali dal conseguimento del titolo e il tempo che gli studenti impiegano per il raggiungimento del titolo stesso. Per fare ciò, è indispensabile la creazione di adeguate basi di dati, atte a realizzare confronti e collegamenti tra dati di attività e dati di risorse, onde rendere possibile la costruzione di indicatori ed indici di efficacia, di efficienza e di economicità fondamentali per migliorare la qualità del nostro sistema universitario. Vedi, STRASSOLDO M., *op. cit.*, p. 6.

²⁷⁰ La funzione valutativa rischia l'inefficacia se la valutazione esterna non è sorretta da una pratica capillare e sistematica dell'auto-valutazione, in tutti i punti del sistema e per tutte le tipologie di attività, con il coinvolgimento di tutti gli attori (rettori, organi elettivi, docenti, personale tecnico-amministrativo, studenti). Cfr. CAMMELLI M., MERLONI F., *op. cit.*, p. 122.

dal Ministero che dalle tasse degli studenti e della quantità e della qualità dei servizi offerti agli studenti, che possono in tal modo misurare le università e scegliere quella che, in un mercato sempre più competitivo, risulta la più efficiente e funzionante.

In un impianto di valutazione del sistema universitario ben strutturato quindi si dovrebbe creare una catena del “chi valuta chi” che coinvolge tutti i protagonisti dell’istruzione superiore, in poche parole: lo Stato valuta le università; le università valutano l’operato delle proprie unità didattiche e di ricerca (che, a loro volta, dovrebbero valutare l’attività scientifica e didattica dei professori); i professori valutano gli studenti e gli studenti valutano i professori. Il carattere pervasivo dei meccanismi di valutazione in tutti i processi e le attività del mondo universitario è una conseguenza logica e necessaria della politica dell’autonomia.

Possiamo infine dire che la valutazione svolge una funzione di verifica e di garanzia della qualità delle prestazioni accademiche e del funzionamento delle istituzioni universitarie destinate alla società, ai poteri pubblici, alla comunità scientifica e al sistema istituzionale universitario; rappresenta senza dubbio un’imprescindibile fonte di conoscenza circa lo stato delle università e il posizionamento del sistema universitario e delle attività didattiche e di ricerca nella comparazione nazionale, ma la sua rilevanza nei processi decisionali, tra cui l’allocazione delle risorse, e per definizione eventuale, dipendendo da scelte e da poteri esterni alla valutazione stessa, vale a dire dalle regole del sistema e, in ultima istanza, dalla volontà dei decisori politici ed accademici.

7.1 Gli organi di valutazione.

Come abbiamo già ricordato, la valutazione è uno strumento utile per conoscere il sistema universitario. Proprio attraverso gli organi di valutazione, possiamo innanzitutto, controllare il sistema di finanziamento dell'istruzione superiore.

Il sistema di finanziamento è fondato su tre livelli di controllo della gestione finanziaria dell'ateneo: il primo esercitato dal Ministero attraverso il Comitato nazionale per la valutazione (CNVSU); il secondo posto in essere dai singoli atenei, i quali realizzano un'attività di autovalutazione interna, mediante i Nuclei di valutazione; il terzo è costituito dalle diverse unità operative esistenti all'interno di ogni ateneo, con commissioni ed organismi di vario tipo per la valutazione dei risultati della ricerca, della formazione e delle risorse impiegate. Ma altresì, questo tipo di controllo, viene effettuato dal personale preposto docente e non docente, anche in quelle

unità operative dotate di una propria autonomia di spesa (Dipartimenti, Facoltà, o altri centri di ricerca)²⁷¹.

Il primo provvedimento diretto, che disciplina la valutazione con particolare riferimento alle università, è la legge 24 dicembre 1993, n. 537, *“Interventi correttivi di finanza pubblica”*, la quale, all’articolo 5, commi 22 e 23, dispone l’istituzione di Nuclei di valutazioni interni all’università, con il compito di verificare la corretta gestione delle risorse pubbliche e la produttività della ricerca e della didattica, nonché il buon andamento dell’azione amministrativa²⁷².

Per quanto riguarda i Nuclei di Valutazione, la normativa che li riguarda non chiarisce se essi debbano essere disciplinati negli statuti o nei regolamenti. La formulazione prevista dall’art. 7, della legge n. 168, appare sufficientemente ampia da consentire di collocare nei regolamenti contabili anche la disciplina delle modalità per la valutazione dei risultati della didattica e della ricerca, poi espressamente prevista dall’art. 5, della legge n. 537.²⁷³

L’obiettivo fondamentale, consiste nel più volte citato il controllo di gestione, o meglio nella valutazione dell’azione amministrativa e, in generale, dell’efficienza dei servizi resi. Molto spesso la valutazione è riferita alla congruità tra gli obiettivi fissati, le risorse impiegate e i risultati raggiunti. Il prodotto dell’attività consiste sempre in referti, anche

²⁷¹ Cfr. TORCIVA S., *L’autonomia dei dipartimenti universitari. Un’analisi economico aziendale*, Torino, Giappichelli, 2003.

²⁷² In realtà il primo intervento in tal senso è ascrivibile al d. lg. 3 febbraio 1993, n. 29 *“Razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell’art.2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421* (poi abrogata dal d. lg. 165/2001, art. 72, lett. t.), il quale ha introdotto il principio della necessità della verifica dei risultati dell’azione amministrativa, in ragione del quale vengono istituiti i Nuclei di valutazione, ai quali è affidato anche il controllo sulla corretta ed economica gestione delle risorse e dell’imparzialità ed il buon andamento dell’attività del P.A.

²⁷³ Anche la legge n. 537, non ha però specificato se i Nuclei di valutazione debbano essere disciplinati dagli statuti o dai regolamenti.

periodici, diretti agli organi di vertice, ovvero in pareri, suggerimenti e proposte²⁷⁴.

Dall'esame effettuato nel 1997 dall'Osservatorio per la valutazione, la maggior parte degli atenei (circa 50) ha optato per la scelta di un unico nucleo di valutazione, mentre in circa 10 casi sono stati istituiti più nuclei all'interno della stessa università²⁷⁵. Tale scelta sembra condivisa dallo stesso Osservatorio, che tuttavia non esclude la possibilità di istituire altri organismi nella stessa sede universitaria, purché ci sia un coordinamento tra i diversi nuclei e quello centrale dell'ateneo.

La giustificazione di istituire diversi nuclei, trova spiegazione, sia nella diversità dell'oggetto (controllo della gestione amministrativa da un lato e valutazione della didattica e della ricerca dall'altro), sia nel differente grado di elaborazione dei parametri, ma a mio parere, trova giustificazione anche e soprattutto nelle diverse dimensioni dell'ateneo da valutare.

I nuclei di valutazione riferiscono istituzionalmente agli organi di vertice dell'università, ovvero al Rettore e spesso anche al Direttore Amministrativo, il quale esercita la gestione amministrativa dell'intero ateneo. Essi, hanno inoltre, il compito di predisporre una relazione annuale da inviare al MURST (ora MIUR), al CUN e alla CRUI²⁷⁶.

²⁷⁴ Essi hanno anche il compito di verificare la corretta gestione delle risorse pubbliche, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa, determinando i parametri di riferimento del controllo anche su indicazione degli organi generali di direzione, devono altresì, consentire un funzionamento ottimale dell'amministrazione, non essere cioè né di intralcio all'azione amministrativa, né strumento per la co-gestione. I controlli da attivare debbono essere di legittimità, finanziari e di funzionalità. Sui controlli cfr. CASSESE S., *I controlli nella pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna 1993; ALLEGRETTI U., a cura di, *I controlli amministrativi*, Il Mulino, Bologna 1995.

²⁷⁵ La fonte dei dati riportati è costituita dal rapporto dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, attualmente Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) pubblicato in *Università Ricerca*, n. 4/1997.

²⁷⁶ Successivamente il decreto MIUR 270/2004, ha seguito delle riforme di autonomia didattica previste dalla legge n. 341 del 1990 e dal D.M. 509/1999 poi, ha attribuito ai Nuclei interni di esprimere parere favorevole e di redigere una relazione sull'attivazione dei corsi di studio da parte delle università. È stata pertanto attribuita maggiore autonomia ai nuclei interni e di conseguenza alle università stesse.

Per quanto concerne la composizione dei nuclei, non essendo predeterminata dalla legge, può essere costituita da personale dipendente dell'università ovvero da membri esterni, o mista. In particolare, la composizione dovrebbe garantire un certo margine di indipendenza dall'amministrazione universitaria, e un adeguato livello di competenza tecnica al nucleo, utile ad una valutazione congrua e capace di "fotografare" le reale situazione dell'ateneo, al fine di poter trovare con facilità elementi per il miglioramento.

Il Decreto MURST 22 febbraio 1996, ha istituito "l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario", con il compito di valutare i risultati relativi all'efficienza e alla produttività dell'attività di ricerca e di formazione e di verificare i piani di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario²⁷⁷. Tale decreto ha attribuito all'osservatorio, tra i numerosi compiti, anche l'importante funzione di redigere una relazione annuale sulla valutazione del sistema universitario, elaborata sulla base delle relazioni predisposte dai Nuclei di valutazione di ciascuna università e di elementi raccolti di propria iniziativa dall'Osservatorio²⁷⁸.

La seconda tappa fondamentale nella costruzione del sistema di valutazione è rappresentata dalla legge 19 ottobre 1999, n. 370,

²⁷⁷ I poteri dell'Osservatorio sono stati poi ampliati nel 1999, con il decreto MURST del 5 maggio, per ciò che concerne l'istituzione e l'autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale a nuove università statali e non statali, il decongestionamento e la separazione organica degli atenei, ed infine, per ciò che riguarda la regolamentazione degli accessi ai corsi di studi universitari. Altro significativo esempio del progressivo evolversi del ruolo e delle funzioni dell'Osservatorio e dei Nuclei è rappresentato dal decreto MURST 30 aprile 1999, n. 224, *"Regolamento in materia di dottorati di ricerca"*, il quale delega ai Nuclei interni l'istituzione dei corsi di dottorati e il compito di produrre una relazione annuale sulla valutazione dei dottorati stessi, mentre all'Osservatorio il compito di produrre una relazione sullo stato della didattica dei corsi di dottorato e sulle procedure di valutazione adottate dalle università.

²⁷⁸ In tal modo l'Osservatorio veniva configurandosi come soggetto terzo rispetto alle università e al ministero, ovvero come una via di comunicazione privilegiata con i Nuclei interni di valutazione degli atenei, consentendo in tal modo di scavalcare l'intermediazione delle università stesse. Cfr. CATALANO G., *Valutare le attività amministrative delle università. Aspetti metodologici e buone pratiche*, Bologna, Il mulino, 2005.

“Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica”, con la quale è stato istituito il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), in sostituzione dell’Osservatorio permanente, il quale ha il compito di fissare i criteri generali per la valutazione delle attività delle università e allo stesso tempo, come già facevo lo stesso Osservatorio, redige relazioni sulle attività di valutazione svolte dai Nuclei interni dei singoli atenei. La nuova disciplina prevede anche che CNSVU goda di autonomia operativa, operi in stretto contatto con il Sistema Informativo e l’Ufficio statistico del Ministero e raccolga periodicamente, in forma anonima, le opinioni degli studenti sulle attività didattiche delle università.

L’attività del Comitato è in definitiva definita da un programma annuale approvato dal Ministero dell’Università e si esplica anche nella elaborazione di pareri e documenti, oltre che a rapporti di ricerca riguardanti tematiche specifiche.

È importante sottolineare che la stessa legge 370 ha poi previsto, come già accennato, che una quota del FFO erogata dal MURST agli Atenei, venga data proprio in base agli esiti dell’attività di valutazione. Ciò a dimostrazione di quanto la valutazione del sistema universitario venga ormai considerata da tutti i governi, viste anche le esperienze degli altri paesi europei, elemento fondamentale di miglioramento e di sviluppo nel campo dell’istruzione superiore e allo stesso tempo strumento che consente una più equa distribuzione dei finanziamenti tra le università²⁷⁹.

²⁷⁹ La legge n. 370 ha pertanto stravolto il modello finanziario introdotto dalla legge n. 537 del 1993, come ampiamente illustrato nel paragrafo 2, che finanziava le università in maniera estremamente variabile rispetto a qualsiasi parametro, creando forti squilibri e disparità, in questo modo si vuole creare un sistema universitario concorrenziale, nel quale vengano offerte a tutte gli atenei le stesse opportunità, v. SCARLATO R., *L’autonomia finanziaria delle università*, in Nord sud, 1995, p. 16.

La composizione del CNSVU è stata individuata dalla legge n. 370 in nove membri, anche stranieri, di comprovata qualificazione ed esperienza nel campo della valutazione, nominati con decreto del Ministro dell'università, previo parere delle commissioni parlamentari competenti²⁸⁰.

L'ultimo, allo stato attuale, provvedimento rilevante in materia, è la legge 31 marzo 2005, n. 43, adottata in previsione di una disposizione contenuta nella legge Finanziaria 2005 (art. 1, comma 105 l. 311/2004), in base alla quale i programmi, salvaguardata l'autonomia delle università, che concernono il fabbisogno di personale in ordine ai settori scientifico-disciplinari, sono oggetto di valutazione del MIUR e monitorati periodicamente dal CNVSU, sentita la CRUI. Tale disposizione rientra in quel progetto di programmazione sul fabbisogno di personale docente, previsto dalla legge n. 537 del 1993, per meglio riuscire in questa pianificazione è necessario un costante controllo da parte del Ministero, questo controllo viene affidato appunto CNSVU.

È da ricordare, come organo per la valutazione, anche il CIVR, istituito presso il Ministero, con d. lg. 5 giugno 1998, n. 204, *"Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, a norma dell'articolo 11, comma 1, lett. d) della legge 15 marzo 1997, n. 59"*, come Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca.

Il CIVR ha il compito, di sostenere la qualità e migliorare l'utilizzazione della ricerca scientifica e tecnologica nazionale, di indicare i criteri generali per le attività di valutazione dei risultati della ricerca stessa.

²⁸⁰ Il funzionamento del Comitato è regolato dal decreto MURST 4 aprile 2000, n. 178, recante *"Modalità di funzionamento del CNVSU e durata del mandato dei componenti"*, il quale fissa in quattro anni la durata del mandato dei componenti, rinnovabile una sola volta, e prevede l'incompatibilità con cariche quali il Rettore, il Preside, il Presidente CUN, Direttore di Dipartimento, Direttore Amministrativo e di componenti dei Nuclei di valutazione interna dei singoli atenei.

Il CIVR è un organismo di nomina governativa che dura in carica quattro anni ed è composto da sette membri anche stranieri di comprovata ed elevata esperienza e competenza in campo scientifico, sociale e produttivo.

L'attività del CIVR si articola in varie iniziative che comprendono la sperimentazione e diffusione di metodologie e tecniche pratiche di valutazione, la determinazione di criteri generali per le attività di valutazione svolte dagli enti di ricerca e dalle istituzioni scientifiche verificandone l'applicazione, la formulazione di criteri per la costituzione di appositi comitati interni di valutazione per gli enti di ricerca e, d'intesa con le pubbliche amministrazioni, la progettazione ed effettuazione di attività di valutazione esterna di enti di ricerca da esse vigilati o finanziati nonché di progetti o programmi di ricerca da esse coordinati o finanziati²⁸¹. Inoltre il CIVR effettua la valutazione dell'efficacia degli interventi statali per la ricerca applicata al fine di sostenere l'incremento quantitativo e qualitativo della ricerca industriale, delle sue applicazioni nonché di ricaduta economico-finanziaria ed occupazionale così come indicato nel d.lgs. 297/99.

Obiettivo finale del Comitato è, quindi, la diffusione di una vera e propria "cultura" della valutazione della ricerca italiana, sia in campo nazionale, sia in campo europeo²⁸².

È importante infine ricordare che il governo di centro sinistra con il Ministro Mussi aveva previsto con il decreto legge n. 262, collegato alla

²⁸¹ La valutazione della produzione scientifica dei singoli docenti, per monitorarne la qualità è utile anche ai fini di differenziazione degli incentivi finanziari, data una base stipendiale fissa, ma talvolta anche semplicemente per verificarne l'esistenza, con annesse sanzioni disciplinari, anche estreme, in caso di reiterato assenza di produzione scientifica, in tal senso SANDULLI A., *Per l'università della concorrenza e del merito*, in *Giornale di diritto amministrativo*, IPSOA, Febbraio 2008.

²⁸² Questa attività, è affidata a rapporti periodici sull'attività svolta ed a una relazione annuale in materia di valutazione della ricerca inviata al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ex MURST), ai Ministeri interessati ed al CIPE.

finanziaria 2006, l'istituzione dell'Agenzia Nazionale Valutazione Università e Ricerca (ANVUR), rimandando tuttavia ad un successivo regolamento la definizione delle norme che ne disciplinano la struttura ed il funzionamento²⁸³.

CAPITOLO TERZO

L'autonomia del sistema di istruzione superiore in Francia: dalla legge Faure alla legge sulle "libertà e le responsabilità dell'università" del 2007.

Premessa.

Ci sono numerose teorie sul perché le riforme che aumentano l'autonomia istituzionale sono apparentemente così difficili da attuare in Francia.

²⁸³ Contestualmente all'entrata in vigore di tale regolamento saranno soppressi il CIVR e CNVSU. Il 15 aprile 2007 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di DPR recante il regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'ANVUR. Successivamente il nuovo Governo con il decreto legge 30 giugno 2008, n. 113, all'articolo 14 ha stabilito che *"Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) di cui all'articolo 2 della legge 19 ottobre 1999, n. 370, e' prorogato, nella composizione esistente alla data di entrata in vigore del presente decreto, fino al 31 maggio 2009 ovvero, se ultimate prima della suddetta data, fino al completamento delle procedure occorrenti a rendere effettivamente operativa l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), di cui all'articolo 2, commi 138-141, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286"*.

Secondo Neave²⁸⁴ la mancanza di riforme può essere dovuta alla difficoltà di riconciliare i vari “interessi corporativi” rappresentati dalle diverse categorie di professori universitari francesi.

Chevallier²⁸⁵ sosteneva, invece, che fino a poco tempo fa le università in Francia non avevano molto potere come istituzioni e che i professori universitari francesi si sentono meno devoti verso i loro istituti di quanto non lo siano per il gruppo collegiale nazionale nella loro disciplina.

L'istruzione superiore in Francia, come quasi tutti i paesi europei, ha avuto una forte espansione, a partire dalla seconda guerra mondiale²⁸⁶. Ciò ha comportato, sia l'aumento del numero, che della varietà degli istituti di istruzione superiore, sia l'aumento della quantità dei candidati ai posti

²⁸⁴ NEAVE, G., *The reform of French higher education, or the Ox and the Toad: a fabulous tale*, in NEAVE, G., VAN VUGHT, F., *Prometheus Bound. The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*, Pergamon Press, Oxford, 1991, pp. 65-79.

²⁸⁵ CHEVAILLIER, T., *Moving Away from Central Planning: using contracts to steer higher education in France*, in *European Journal of Education*, Vol. 33, n. 1, Carfax, Basingstoke, 1998, pp. 65-76.

²⁸⁶ Uno dei fenomeni di rilievo dell'evoluzione sociale degli ultimi trent'anni è stato l'afflusso degli studenti nelle università. La fine della ricostruzione, dopo la seconda guerra mondiale, la fine delle guerre coloniali, l'apertura internazionale, in particolare la creazione dell'Europa comunitaria nel 1958, la presa in considerazione dei progressi della tecnologia e della necessità di un imponente aumento della produttività hanno determinato un cambiamento profondo della mentalità e della cultura sociale. Particolarmente significativo è l'incremento del numero degli ammessi al *baccalauréat*, diploma che in Francia segna la fine degli studi secondari, ma che è anche, per tradizione, il primo gradino dell'insegnamento superiore: nel 1950 c'erano poco più di 30.000 *bacheliers*, nel 1993 se ne contavano 450.000, cioè quindici volte di più. Una simile variazione è senza precedenti. al punto che le famiglie e i giovani *bacheliers* stessi, come il mondo dell'impresa, hanno reagito con un certo ritardo di fronte a un simile mutamento sociale che rivoluzionava i comportamenti tradizionali. In realtà, vi è implicata tutta la questione dell'orientamento, con la trappola della selezione, che appare prima di tutto come un'eliminazione. Nel 1960 c'erano 60.000 *bacheliers*. L'incremento è stato rapido fino al 1968 (160.000 *bacheliers*) e più lento in seguito (250.000 *bacheliers* nel 1985). Esso si è accelerato di nuovo e il flusso di *bacheliers* ha raggiunto i 460.000 nel 1994, cioè circa il 58% della generazione. proporzione che è raddoppiata in dieci anni. Questo accrescimento ha determinato un aumento degli ingressi nell'insegnamento superiore, tanto maggiore in quanto il tasso di accesso dei *bacheliers* dell'anno è esso stesso aumentato, raggiungendo il 99% per i *bacheliers* generali e il 78% per i *bacheliers* tecnologici nel 1993. La tabella sottostante mostra che l'università riceve più del 50% dei nuovi *bacheliers* e che questa proporzione tende ad aumentare. Il numero è aumentato in tutti gli indirizzi, ma secondo ritmi diversi. In queste condizioni, è particolarmente interessante analizzare lo sviluppo del numero degli studenti: — Esso è molto forte nel decennio degli anni sessanta (+ del 10% come media annuale): è indubbiamente una delle cause che spiegano gli avvenimenti del 1968. La crescita rimane forte negli anni settanta come negli anni ottanta ed è proseguita d'altronde, accelerandosi, negli anni novanta (quasi il 5% dal '90 al '94 come media annuale). Si noterà tuttavia che i numeri sono aumentati di meno in valore relativo in 20 anni, dal 1970 al 1990 (si sono moltiplicati per 2). che in 10 anni, dal 1960 al 1970 (si erano moltiplicati per 2,75).

nell'istruzione superiore. Un ruolo importante nello sviluppo dell'istruzione superiore della Francia, come del resto in molti altri paesi Europei, è dipeso dall'accesso ai finanziamenti europei.

L'aumento della domanda di posti nell'istruzione superiore durante gli anni 60 e 70 è stato in parte il risultato della crescita del numero di giovani che terminavano la scuola secondaria superiore. Tuttavia è stato anche la conseguenza delle accresciute aspettative sociali del dopoguerra, quando una percentuale maggiore di studenti ottenne le qualifiche necessarie per accedere all'università²⁸⁷.

Un maggiore impulso all'educazione in Francia si ha avuto negli ultimi venti anni, nei quali l'istruzione è stata considerata una priorità nazionale, tutti i governi che si sono succeduti, hanno investito importanti risorse e destinato forti investimenti, per poter sostenere le previsioni di una popolazione studentesca che stava sensibilmente aumentando (attualmente si contano infatti quasi due milioni di studenti), e in considerazione del fatto che ormai più del 50% dei giovani proseguono studi post secondari²⁸⁸.

L'insegnamento superiore, e in particolare le università, costituisce una parte relativamente modesta nel complesso sistema dell'insegnamento pubblico, che comprende l'insieme dei cicli scolastici,

²⁸⁷ Dal 1980 vari cambiamenti all'interno del mercato del lavoro in Europa, soprattutto lo spostamento dall'industria pesante verso una occupazione basata più sui servizi, hanno rinforzato la domanda di formazione di livello superiore per migliorare le prospettive di impiego nella maggior parte dei paesi europei. Nonostante il calo del numero di diplomati nella scuola secondaria superiore registrato nella maggior parte dei paesi a partire dal 1985, la domanda di istruzione superiore ha continuato ad aumentare nella maggior parte dei paesi, dal momento che giovani e adulti scelgono di ottenere ulteriori qualifiche prima di entrare in un mondo del lavoro divenuto oggi, assai competitivo, in tal senso, BIENAYME A., *L'université dans le filets de la politique*, in *Chroniqués de la Société d'Etudes et de Documentation Economique, Industrielles et Sociales*, Settembre, 1986.

²⁸⁸ La Francia nella classifica per la spesa interna relativa alla ricerca e allo sviluppo è dietro solo agli Stati Uniti, al Giappone e alla Germania, si consideri infatti che alla stregua della Germania, la Francia investe il 4,3% del Pil per attività di ricerca, mentre l'Italia non è neanche al 2% e l'Inghilterra al 2.2%. Dati presi da *Tableaux statistique*, pubblicate dalla Direction de l'Evaluation et de Prospective, Paris, 2004.

dalla scuola materna fino all'università, ma il progetto che è stato portato avanti in questi ultimi venti anni è quello che propone di portare al livello di diploma liceale l'80% degli studenti nell'anno 2010. Tale progetto implica che a breve termine l'università sia in condizione di accogliere una parte di questi diplomati.

L'aumento costante del numero di studenti, in un sistema aperto come quello francese e come del resto anche quello italiano, diversamente da quelli nei quali si selezionano gli accessi all'università, significa che mezzi sempre più importanti siano impegnati negli istituti d'insegnamento superiore per consentire loro di rispondere agli scopi loro propri di insegnamento e di formazione in condizioni soddisfacenti.

Con particolare riferimento ai temi di questa ricerca, è opportuno rilevare che, da quanto sopra ricordato, dalla nascita di nuove università e dalla complessità del sistema di istruzione superiore francese²⁸⁹, negli ultimi anni, anche in Francia, si sono riproposti i temi già noti al sistema italiano, ovvero su chi debba finanziare le università e quale autonomia hanno gli atenei nell'utilizzazione di queste risorse.

Il dibattito sull'autonomia non riguarda la libertà accademica o scientifica delle università, che è un principio costituzionale²⁹⁰, ma la capacità gestionale delle università.

Oramai le università godono di autonomia sia di carattere amministrativo, didattico e scientifico, sia finanziario²⁹¹. Ogni università ha

²⁸⁹ Il sistema francese d'insegnamento superiore è molto complesso, se solo si consideri che comprende 82 università. Esso comporta dei grandi atenei ed anche degli istituti e scuole, dei quali alcuni sono assoggettati alla tutela di ministeri diversi da quello dell'Educazione nazionale.

²⁹⁰ Il preambolo della Costituzione francese del 1958 impegna la Repubblica alla fedeltà verso i principi della dichiarazione dei diritti del 26 agosto 1789. Più precisamente, fa riferimento ad un principio fondamentale della dichiarazione dei diritti, che all'art. 11, stabilisce: *"La libera manifestazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo; ogni cittadino può dunque parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo a rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla Legge"*.

una personalità giuridica e un bilancio proprio ed è per questo che un nuovo tipo di ente pubblico è stato creato dalla legge n. 84-52 del 26 gennaio 1984 (legge Savary) sull'insegnamento superiore: *“le istituzioni pubbliche a carattere scientifico, culturale e professionale”*.

Questi enti non sono soggetti a un controllo finanziario a priori, ma soltanto a un controllo a posteriori. La questione che si pone è quella dei campi di applicazione dell'autonomia e quindi del confine tra il potere dello stato e il potere dell'università. Questa frontiera, non è fissata dalla legislazione ed infatti si può constatare, che da una decina di anni, c'è in Francia un movimento verso una maggiore autonomia delle università, tale movimento ha poi portato alla legge n. 2007-1199 del 10 agosto 2007, relativa alle *“libertà e alle responsabilità delle università”*.

²⁹¹ Essa deriva dal fatto che le università, in virtù dell'articolo 22, della legge del 1984, stabiliscono i loro statuti e le loro strutture interne con la maggioranza dei due terzi dei membri del Consiglio d'Amministrazione. Il ministro decreta gli statuti, ma non li crea. Il carattere centralizzato della gestione delle università presenta, da questo punto di vista, unicamente un carattere procedurale, dato che i loro statuti sono solo oggetto di una trasmissione al ministro della Pubblica Istruzione.

1. Il sistema dell'insegnamento superiore in Francia.

La tradizione francese ha da sempre privilegiato una gestione centralizzata del sistema di istruzione superiore anche se, a partire dal 1984 con la legge Faure sino ad arrivare all'ultima legge del 2007 sulla libertà e sulle responsabilità delle università, tale gestione si è avviata, col tempo, verso una lenta ma progressiva espansione dell'autonomia e, in special modo, dell'autonomia del sistema universitario.

Questo indirizzo ha portato le regioni ad aumentare progressivamente la propria partecipazione al finanziamento e alla programmazione dell'istruzione superiore, rafforzando, così, l'autonomia del sistema universitario in un panorama fortemente basato su un sistema centrale e incrementando in maniera sempre più crescente il ricorso ai

contratti di finanziamento con il Ministero dell'Educazione per la gestione degli istituti.

Il modello francese si caratterizza per l'imposizione alle università di una serie di condizionamenti che, in teoria, avrebbero dovuto assicurare la funzionalità delle singole istituzioni senza bisogno di controlli specifici ed individuali. Tali condizionamenti si esplicano sostanzialmente su due fronti: quello dell'autonomia finanziaria e quello dell'autonomia gestionale e scientifica.

Sotto il primo profilo, quello dell'autonomia finanziaria, emergono due dati di rilievo assai importanti. Da un alto, il fatto che l'accesso e il ricorso delle università a fonti di finanziamento diverse da quelle pubbliche è molto limitato; dall'altro lato, che il finanziamento pubblico viene assegnato principalmente, se non esclusivamente, attraverso trasferimenti di denaro vincolati a specifiche destinazioni²⁹² ed è determinato, nel suo ammontare, sulla base di contrattazioni tra il ministero competente e le singole università e non, come invece dovrebbe essere, secondo criteri e parametri oggettivi²⁹³.

Sotto il secondo profilo, quello dei condizionamenti imposti all'autonomia gestionale e scientifica, le possibilità di intervento del finanziatore pubblico -vale a dire il ministero- sono numerose e si atteggiavano variamente e specificamente settore per settore²⁹⁴.

²⁹² Personale, manutenzione dei locali, acquisto di attrezzature, edilizia, specifici progetti di ricerca, ecc.

²⁹³ Argomento questo che verrà trattato nel paragrafo 4. È importante invece qui ricordare che il vincolo di destinazione dovrebbe servire a garantire che a determinate voci di spesa (investimenti, personale, ricerca, ecc.) siano destinate le quote stanziare dal finanziatore pubblico e, quindi, l'economicità e l'efficienza della gestione secondo i criteri dallo stesso stabiliti. La contrattazione, d'altra parte, dovrebbe servire a garantire che le istituzioni si: impegnino nella realizzazione di obiettivi che incontrano il favore della classe politica al governo e, quindi, l'efficacia del sistema universitario.

²⁹⁴ Ad esempio, il governo centrale può controllare direttamente l'accesso alla carriera dell'insegnamento e la progressione al suo interno. Può controllare aspetti quali l'assetto e la struttura organizzativa; la distribuzione dei fondi tra le università; l'apertura e chiusura dei vari corsi di insegnamento. Può dare valore legale ai diplomi concessi dalle università, per ciò stesso riconoscendo uguale la qualità

Un modello così organizzato garantisce una istruzione universitaria che viene vista come un vero e proprio servizio pubblico di massa capace di offrire sedi universitarie distribuite su tutto il territorio nazionale in maniera omogenea; accessibile e fruibile a tutti i cittadini che vogliano usufruire del servizio; non selettivo²⁹⁵; in buona sostanza, dunque, un servizio pubblico in grado di fornire, almeno sul piano formale, abilitazioni di eguale valore su tutto il territorio nazionale.

D'altra parte, questa soluzione può risultare accettabile sia per gli organi direttivi delle università che per il finanziatore pubblico. I primi, infatti, fortemente compressi nella loro autonomia decisionale, pur tuttavia si vedono inseriti in un sistema ampiamente garantista dei diritti e dei privilegi del corpo docente; inoltre, nonostante i vincoli sui finanziamenti e l'inesistenza di controlli sull'effettiva utilizzazione delle risorse, essi riescono comunque a godere di margini significativi di autonomia. I secondi, invece, attraverso lo spazio attribuito alla contrattazione diretta tra singole istituzioni e governo centrale riescono in ogni caso a garantire una crescita del sistema universitario nel suo insieme e a favorire la crescita di quelle istituzioni che godono di miglior rapporti con essi²⁹⁶.

Ciò nonostante, però, uno dei problemi principali di questo modello è quello di determinare una situazione caratterizzata dall'assenza di

dell'insegnamento, qualunque sia l'università presso la quale il diploma è stato conseguito. Può stabilire procedure obbligatorie per la gestione delle risorse finanziarie delle università al fine di garantirsi un uso corretto delle risorse stesse. Può determinare la retribuzione del fattore produttivo «personale», in modo da ridurre la competizione fra università che, altrimenti, potrebbero cercare di procurarsi i professori o ricercatori più «bravi» promettendo stipendi più elevati. Può determinare in modo uniforme il costo dell'istruzione universitaria a carico degli studenti ed imporre a tutte le università di prendere qualsiasi studente, purché abbia conseguito il necessario titolo scolastico, nonché vietate l'espulsione degli studenti che non finiscano nei tempi previsti il corso di studi al quale si sono iscritti.

²⁹⁵ Ad esempio la decisione di interrompere, sospendere o abbandonare definitivamente il corso di studi è atto di libera autodeterminazione dello studente, al quale non vengono imposti vincoli.

²⁹⁶ Quest'ultimo, d'altra parte, gode di notevoli vantaggi sul piano politico sia perché diventa il referente necessario di tutte le decisioni di rilievo che riguardano il sistema universitario sia perché, di fronte alla popolazione, può fregiarsi del merito di garantire l'istruzione universitaria di massa.

chiarezza in ordine alla distribuzione delle responsabilità tra governo centrale e manager dei singoli atenei con la conseguenza che né l'uno né gli altri sono realmente interessati a verificare il livello effettivo di funzionalità. Ciò non significa che la funzionalità di tutte le istituzioni universitarie debba essere necessariamente bassa, ma che agli utenti non viene offerta alcuna garanzia di una efficiente ed efficace utilizzazione economica dei finanziamenti pubblici poiché non esistono sistemi di controllo.

Il sistema d'istruzione francese è caratterizzato da due elementi che lo contraddistinguono in modo esclusivo. Il primo elemento, che potremmo identificare come portante, è indubbiamente rappresentato, come detto, dal ruolo che l'Amministrazione centrale ha avuto nel tempo; il secondo, invece, dall'esistenza di grandi e importanti organismi di ricerca, assenti negli altri paesi europei²⁹⁷.

Quello che però, contraddistingue inequivocabilmente il sistema di istruzione francese, e che spesso rende difficile i confronti con altri paesi europei, è che al suo interno sono riscontrabili due sistemi nettamente distinti: il sistema della ricerca scientifica e tecnica, da un lato, e il sistema dell'insegnamento, dall'altro. Ognuno di essi è disciplinato da proprie regole; ha un proprio Ministro (anche se sovente il Ministro coincide, sicché il Ministro "incaricato della ricerca" è anche il Ministro dell'Insegnamento superiore) e una propria amministrazione, e le norme di finanziamento sono regolate differentemente l'uno dall'altro.

Il sistema si fonda su controlli e valutazioni da parte dell'amministrazione centrale sia per le istituzioni per l'insegnamento superiore che per la ricerca. In particolare, per quanto riguarda

²⁹⁷ La Francia, rispetto sia al sistema inglese che a quello tedesco, dispone infatti, di un numero tre volte maggiore di ricercatori a tempo pieno nei settori della ricerca fondamentale, insediati nei campus universitari, dati da: *Tableaux statistique*, pubblicate dalla *Direction de l'Evaluation et de Prospective*, Paris, 2004.

quest'ultima, il Comitato nazionale per la ricerca scientifica ha l'incarico di valutare i ricercatori, ma anche quello di valutare i laboratori, dovendo ogni formazione essere valutata ogni quattro anni²⁹⁸.

Va poi detto che un'altra importante caratteristica del sistema d'istruzione francese, che ne fa un sistema del tutto peculiare, è quella relativa all'accesso, il quale è libero nelle università e selettivo nelle *Grandes écoles*.

È opportuno sottolineare che sin dal dopoguerra il sistema d'istruzione francese ha avuto uno sviluppo crescente dell'offerta di istruzione superiore anche al di fuori delle università e delle tradizionali *Grandes écoles*. Tale sviluppo ha prodotto una diversificazione dell'istruzione superiore giacché sono stati creati Istituti tecnici universitari (*Instituts universitaires de technologie*) e Sezioni di istituti tecnici superiori (*Sections de techniciens supérieurs*), organismi, questi, che si collocano al di fuori dei tradizionali schemi istituzionali.

Per quanto riguarda i programmi d'insegnamento, va evidenziato che essi sono costruiti secondo modelli stabiliti a livello nazionale, modelli che precisano un livello minimo e massimo di ore per ogni corso e indirizzo. I programmi sono approvati da commissioni apposite, composte da docenti e collocate presso le grandi direzioni dell'insegnamento superiore.

Un'analisi del sistema dell'insegnamento superiore può essere svolta anche tenendo conto dei maggiori partner, ovvero degli *stakeholder*, che contribuiscono in varia misura allo sviluppo dell'apparato dell'insegnamento superiore.

²⁹⁸ I grandi organismi di ricerca, in particolare l'INSERM e l'INRA, procedono allo stesso modo e dispongono ugualmente di organi di valutazione dei programmi e dei laboratori. La valutazione è considerato in Francia, soprattutto per il sistema della ricerca, elemento imprescindibile, vedi AERES, Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement Supérieur, *Rapport d'activité 2007*, Paris, Juin 2008.

Il principale partner è senza dubbio lo stato, il quale, in primo luogo, finanzia quasi il 90% del costo totale dell'insegnamento superiore; in secondo luogo regola il sistema di ripartizione delle sovvenzioni in modo tale che tutto il complesso impianto dell'educazione funzioni secondo un ordine equilibrato; in terzo luogo, in nome dell'interesse pubblico, ha la responsabilità di giustificare il buon uso della spesa pubblica e allo stesso tempo, attraverso il Ministero incaricato dell'insegnamento superiore, assume una funzione di regolazione o d'ispezione.

Altro importante partner è quello costituito dalla "classe" dei Pari, vale a dire la comunità scientifica e accademica, nazionale e internazionale, la quale assicura il controllo della qualità della ricerca e contribuisce a mantenere alta la reputazione di ciascuna istituzione.

Vi sono poi gli altri finanziatori, soprattutto le imprese, che, attraverso il finanziamento di contratti di ricerca, contribuiscono allo sviluppo e alla crescita della ricerca stessa e, contemporaneamente, ricevono "un ritorno" per i finanziamenti erogati attraverso l'assorbimento all'interno del proprio ciclo produttivo di diplomati e laureati.

Infine, vi sono tutti gli utenti tramite i quali è possibile verificare "l'apprezzamento della qualità". Gli utenti finali delle università, cioè gli studenti, costituiscono la vera "cartina al tornasole" della qualità offerta. Essi, infatti, sono coloro che concretamente si esprimono, con giudizi positivi o negativi, sull'insegnamento –sia impartito che ricevuto- e sui risultati della ricerca, concorrendo, così, a "formare la reputazione" dell'istituzione e contribuendo, altresì, alla "quotazione" di ciascuna di esse.

1.1 Il sistema della ricerca.

Il sistema della ricerca in Francia ha una sua storia particolare giacché è stato costruito in gran parte al di fuori del sistema universitario. A partire dalla seconda metà del XIX secolo, infatti, a seguito della forte crescita industriale e del grande sviluppo economico di molti paesi europei dovuto in larga parte ai postumi della seconda guerra mondiale, i bisogni dell'economia hanno fatto sì che venisse richiesto un numero sempre maggiore di diplomati in determinate discipline, essenzialmente in quelle scientifiche e tecniche. Questo fenomeno ha portato con sé un ampliamento del panorama tradizionale dell'insegnamento superiore e una diversificazione in tutti i settori disciplinari²⁹⁹.

A partire dagli anni cinquanta i governi francesi hanno avvertito l'importanza capitale della ricerca scientifica e tecnica, sicché hanno

²⁹⁹ Vedi in tal senso, *Les Enseignement Supérieur en France, Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche*, Direction générale des Enseignement Supérieurs, Mission de la Carte Universitaire et des Affaires Régionales, RECLUS, 1994.

sviluppato consistenti programmi tecnologici e, in seno a ciascun ministero, hanno costituito centri di responsabilità con un elevato potenziale di ricerca scientifica e tecnica³⁰⁰. Successivamente sono state create anche delle strutture interministeriali³⁰¹, ciò a significare l'importanza che la ricerca ha avuto e tutt'ora ha in Francia; la medesima importanza che è rilevabile anche dagli imponenti finanziamenti che il governo ha sempre stanziato nel corso degli anni per sovvenzionare il sistema dell'insegnamento superiore nel paese³⁰².

Con riguardo a tale ultimo aspetto giova porre l'attenzione sulla circostanza per la quale, in materia di ricerca, vige un doppio sistema di finanziamento pubblico. Il primo, proveniente dal Ministero dell'insegnamento superiore e della ricerca, per cui i docenti e i ricercatori che dividono la loro attività tra insegnamento e ricerca sono inquadrati tra i funzionari dipendenti del Ministero dell'Insegnamento Superiore e della

³⁰⁰ Come ad esempio l'INRA per l'agricoltura, l'INSERM per la sanità e anche l'istituto Pasteur per la fisica.

³⁰¹ Nel 1958 è stato creato un Comitato interministeriale, che riuniva i diversi ministri i cui dipartimenti dispongono di programmi e di organismi di ricerca. Tale organo veniva incaricato di definire e di approvare la politica della ricerca scientifica e tecnica civile e allo stesso tempo il bilancio per le attività di ricerca scientifica e tecnica, in poche parole la quota da destinare alla ricerca. Veniva anche creata la Delegazione generale per la Ricerca scientifica e tecnica per preparare il lavori del Comitato interministeriale, in particolare il bilancio della ricerca civile e la programmazione. Un certo numero di atti d'intervento, sotto forma di "programmi concentrati" sia con gli organismi che con le imprese, rientravano sotto la sua responsabilità. Nel 1982 tuttavia, questa struttura è stata mantenuta, ma la Delegazione generale per la Ricerca scientifica e tecnica, è divenuta un ministero in pieno funzionamento, affidato al ministro delegato presso il primo ministro, incaricato della ricerca. Attualmente spesso il Ministro dell'Educazione, ha anche l'incarico per l'insegnamento superiore.

³⁰² La spesa nazionale per la ricerca e lo sviluppo comprende i finanziamenti pubblici, quella per la ricerca militare e l'insieme delle spese di ricerca delle imprese. L'obiettivo del governo negli ultimi 30 anni è stato quello di raggiungere il 2,5% del prodotto interno lordo, questo obiettivo è stato conseguito negli anni 1992 e 1993. Negli ultimi dieci anni tuttavia, l'aumento della spesa nazionale per la ricerca e lo sviluppo è sempre stato superiore all'aumento del prodotto interno lordo, salvo nel 1996. La ricerca è ormai uno degli obiettivi fondamentali della politica scientifica francese, ad esso partecipano la maggior parte degli organismi della ricerca pubblica, ma anche una parte delle imprese. Esso corrisponde globalmente al 35% del bilancio civile per la ricerca e lo sviluppo. L'insegnamento superiore, in particolare le università, riceve una parte considerevole di questi finanziamenti, cui si aggiungono gli stanziamenti pubblici per il Ministero dell'istruzione e quello dell'insegnamento superiore (che comprendono: gli stipendi dei docenti-ricercatori e dei tecnici; i finanziamenti per il funzionamento dei laboratori delle università; i trasferimenti provenienti dagli organismi pubblici; i trasferimenti provenienti dalle imprese). Da *Informations sur le financement et les effectifs de l'Enseignement Supérieur*, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, ottobre 2004.

ricerca e, pertanto, sono da esso stipendiati e finanziati per le loro attività, giustappunto di ricerca. Per quanto attiene, invece, il funzionamento e i mezzi di sussistenza per i laboratori, si fa affidamento su finanziamenti regolari, ovvero ricorrenti, legati a programmi e a progetti di studio per i quali è stata avviata una politica contrattuale in base alla quale le istituzioni trattano direttamente con il Ministero il loro contratto di ricerca. Tale tipo di contrattazione mira a sollecitare le università e a definire una politica propria o per meglio dire “d’istituzione”³⁰³. Questo tipo di politica, incentrata su base contrattuale, è risultata particolarmente efficace perché le istituzioni hanno l’obbligo di rendicontare, di volta in volta, i risultati e gli obiettivi raggiunti, affinché possano beneficiare, per il futuro, di altri finanziamenti. Si crea, così, una accesa competizione che contribuisce ad una forte crescita e allo sviluppo della ricerca³⁰⁴.

Il secondo tipo di finanziamento è erogato dai grandi organismi di ricerca, in particolare dal Centro Nazionale per la Ricerca Scientifica (CNRS)³⁰⁵ e dall’Istituto Nazionale della Sanità e della Ricerca Medica

³⁰³ Cfr. ABECASSIS P., BATIFOULIER P., BIENCOURT O., *Le rôle des conventions dans les politiques publiques, Les avancées théoriques en économie sociale et leurs applications*, Digione, IREDU, 1998, Gli autori illustrano come: Il Consiglio Scientifico di ogni singola università, deve elaborare un progetto a partire dai programmi preparati dalle diverse componenti dell’università (Dipartimenti, Istituti di ricerca). Questo stesso progetto viene successivamente approvato dal Consiglio di Amministrazione dell’università, prima di essere sottoposto alla Direzione della ricerca del Ministero incaricato dell’insegnamento superiore, la quale stabilisce l’entità del finanziamento in base appunto ai progetti presentati. Tale sistema commenta l’autore, permette non solo un maggiore controllo sulla fattibilità e sull’interesse che il progetto può suscitare anche a livello nazionale, da parte del ministero, ma allo stesso tempo una maggiore concorrenza tra le università stesse sui progetti di ricerca proposti.

³⁰⁴ Cfr. FREMONT A., *Une politique contractuelle pour les universités*, Savoir, éducation, 3, 1990, p. 481-491.

³⁰⁵ Il Centro Nazionale per la Ricerca Scientifica è una organizzazione di ricerca pubblica formato da enti pubblici di carattere scientifico e tecnologico, sotto il Ministero dell’Università e della Ricerca. Con più di 32 000 persone (tra cui gli 26 000 - 11 600 ricercatori e 14 400 ingegneri, tecnici e amministrativi), un bilancio per il 2008 di 3.277 miliardi di euro, di cui 588 milioni di euro di risorse proprie, il CNRS è attiva in tutti i campi della conoscenza. È organizzato con più di 1200 unità di ricerca. È il principale organismo di ricerca multidisciplinare in Francia, esso svolge attività di ricerca in tutte le discipline scientifiche, tecnologiche e sociali, coprendo l’intera gamma di settori scientifici. Il CNRS è presente in tutte le principali discipline raggruppate in sei dipartimenti scientifici: Matematica, fisica, pianeta e universo; Chimica; Scienze della vita; Scienze umane e sociali, Ambiente e sviluppo sostenibile ; Scienza, tecnologia e ingegneria; e in due importanti istituti nazionali: Istituto nazionale di fisica nucleare e fisica delle particelle e l’Istituto Nazionale di Scienze dell’Universo. Oltre a quello di organo fondamentale per lo

(INSERM)³⁰⁶. Va, però, detto che questi finanziamenti sono accordati direttamente ai gruppi di ricerca e non passano attraverso il collettore dell'università. Tuttavia quest'ultima può imporre un prelievo per la gestione dei contratti che può raggiungere anche il 15% dell'intero finanziamento.

Per quanto riguarda il personale in servizio presso questi grandi organismi, ovvero i ricercatori a tempo pieno, essi lavorano anche nei laboratori situati all'interno dei campus universitari, contribuendo quindi allo sviluppo della ricerca universitaria, è tuttavia opportuno rammentare che essi dipendono, giuridicamente ed economicamente solo dai grandi organismi di ricerca stessi³⁰⁷.

sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica in Francia e la sua utilizzazione all'interno della società, il CNRS ha come compito quello di sviluppare in modo privilegiato, collaborazioni tra specialisti di diverse discipline, in particolare con le università, e soprattutto di indirizzare i suoi studi verso l'apertura di nuovi campi di indagine utili a soddisfare le esigenze dell'economia e della società. Dati rilevati da <http://www.cnrs.fr/>, accesso del 19 luglio 2008.

³⁰⁶ Creato nel 1964 l'INSERM è un ente pubblico dipendente sia dal Ministero della Salute che dal Ministero dell'Istruzione della ricerca. L'INSERM è un ente pubblico di ricerca interamente dedicato alla salute umana, nato al fine di migliorare la salute dell'uomo, è considerato in Francia per la sua unicità un istituto di fondamentale importanza per la ricerca. I suoi ricercatori sono impegnati a studiare le malattie siano esse comuni o rare, attraverso la ricerca nei campi della biologia e della medicina. Al fine di adempiere questi compiti, l'istituto lavora in stretta collaborazione con altro soggetti pubblici e privati, istituti di ricerca e ospedali. Oggi circa l'80% dell'INSERM ovvero circa 320 laboratori di ricerca lavorano presso ospedali universitari, gli altri si trovano presso i campus di ricerca del CNRS, o presso gli istituti Pasteur o Curie. Circa 13.000 persone, tra cui 6000 ricercatori lavorano in INSERM discolpate su tutto il territorio francese. Il Governo francese ha stanziato negli ultimi tre anni circa 600 milioni di euro per anno come budget per l'INSERM (nel 2008 652 milioni di euro). Il budget viene poi suddiviso (più dell'80%) tra le diverse unità di ricerca, proprio per effettuare ricerche in campo medico e biologico. Dati rilevati da <http://www.inserm.fr/fr/inserm/presentation/budget/budget06/>, accesso del 22 luglio 2008.

³⁰⁷ Le direzioni scientifiche del CNRS e dell'INSERM, hanno anche il compito di valutare il lavoro svolto dai loro ricercatori e i risultati ottenuti dai laboratori. Questo sistema di valutazione dei risultati, incide poi nella distribuzione dei fondi all'interno delle diverse unità di ricerca che formano la struttura degli istituti in oggetto, in tal senso Paletta A., *op. cit.*, p. 221.

1.2 L'istruzione superiore tra sistema "chiuso" e sistema "aperto".

L'insegnamento superiore, con particolare riguardo a quello universitario, si caratterizza per la sua doppia appartenenza. Il personale docente, infatti, proviene sia dal sistema della Ricerca, che dal sistema dell'Istruzione. Come già accennato infatti molti ricercatori a tempo pieno lavorano in centri o laboratori situati nei campus universitari, sicché la caratteristica peculiare è data dal fatto che i finanziamenti stessi sono concessi sia dal Ministero della Ricerca, che da quello dell'Istruzione³⁰⁸.

Gli insegnamenti superiori in Francia sono tradizionalmente ripartiti tra un sistema cosiddetto "chiuso" e un sistema cosiddetto "aperto". Essi non dipendono esclusivamente dal Ministero dell'insegnamento superiore, ma possono dipendere da altri Ministeri a seconda del tipo di materia insegnata o dalla finalità di studio impartita.

³⁰⁸ Si può quindi dire che il sistema dell'insegnamento superiore partecipa dei due sistemi, o meglio, che all'interno dell'insieme dell'istruzione una parte appartiene all'insegnamento superiore, ma non si occupa della parte relativa alla ricerca e che all'interno del sistema della ricerca esiste una parte che appartiene al sistema dell'Istruzione superiore, ma tuttavia non si occupa dell'insegnamento universitario, in tal senso BERREVIN R., MUSSELIN C., *Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation: le cas de l'équipement et de l'enseignement Supérieur*, *Sociologie du Travail*, n. 4, 1996 pp. 575-596.

Il sistema “chiuso” è organizzato su una selezione d’accesso tramite reclutamento per titoli o, nel caso delle *Ecoles*, tramite concorsi d’ammissione particolarmente selettivi³⁰⁹. Esso propone formazioni che vanno dal diploma di scuola superiore, il *baccalauréat*³¹⁰, cui seguono altri due anni di studi, al *baccalauréat* seguito da altri cinque anni orientati allo svolgimento di attività e formazioni professionali determinate.

Per l’inserimento degli studenti nelle *Ecoles*, il sistema “chiuso” comprende un ciclo preparatorio di due anni che devono essere svolti in determinati licei. La prima selezione, per un *bachelier* -chi ha conseguito il *baccalauréat*-, consiste nel riuscire ad entrare nelle *classes prépas* o più semplicemente “*prepas*”³¹¹ che conducono, a loro volta, ad affrontare i concorsi veri e propri di selezione per le Grandes Ecoles³¹². Fanno parte di

³⁰⁹ Nel sistema cosiddetto “aperto”, se l’accesso è libero, in compenso la selezione interviene nel corso degli studi. Diversi autori infatti, sostengono che il corso degli studi nelle università risulta particolarmente difficile. Alla selezione per l’ingresso, attuata dalle *écoles* si sostituisce un sistema di studi complesso e arduo. Risulta infatti questo, uno dei motivi dell’elevato tasso di abbandono da parte degli studenti soprattutto nei primi anni. In tal senso vedi INCIYAN E., *Les universités à l’abandon*, in *Le monde de l’éducation*, Aprile, 1988; DURAND PRINGBORGNE C., *Evolution et juridification de l’enseignement supérieur en France*, in *European Journal of Education*, 23 (1-2), 1998.

³¹⁰ In Francia il Baccalauréat (BAC) è il diploma di scuola superiore. Può essere “général”: S (scientifique), L (littéraire), ES (économique-social), “technologique” oppure PRO (professionnel). Il *baccalauréat*, che in Francia è un esame che si dà alla fine degli studi secondari, costituisce, a partire dal decreto del 17 marzo 1808, il primo diploma nazionale dell’insegnamento superiore. E per questo che quelli che l’hanno conseguito sono liberi di iscriversi all’università di loro scelta e nel settore di loro scelta, questo significa che un diplomato del *baccalauréat* può iscriversi all’università anche in una specializzazione totalmente eterogenea rispetto agli studi condotti al liceo (es.: il diplomato di un *baccalauréat* professionale di meccanica si può iscrivere al primo anno di filosofia). L’università di conseguenza non può controllare i flussi d’ingresso nel primo ciclo (salvo per gli studi di sanità). Tuttavia, se il numero dei candidati eccede le “capacità di ricezione” di un istituto, le iscrizioni sono decise, su parere del Presidente, dal Rettore Cancelliere, in funzione di alcuni criteri “oggettivi” (come il domicilio, o la situazione familiare del candidato), cfr. BIENAYMÉ A., *Deux millions d’étudiants en l’an 2000: que demande la France de l’enseignement supérieur?* in *Cahiers de l’Université Paris IX Dauphine*, n. 152, Paris Université de Paris IX Dauphine, Mimeo, 1987.

³¹¹ In Francia le “classes préparatoires aux grandes écoles” (CPGE) sono dei corsi di insegnamento universitario generalmente tenuti in determinati licei. Sono comunemente denominati *classes prépas* o semplicemente *prepas* e sono per la maggior parte pubblici. Gli studenti possono accedervi, dopo il liceo, se ammessi in base al loro percorso e rendimento scolastico e alle raccomandazioni e commenti degli insegnanti dell’ultimo anno di liceo. Le *prepas* preparano in due anni (e in certi casi anche tre) gli studenti ai concorsi di ammissione delle *Ecoles*, cioè per quegli istituti di livello superiore caratterizzati da un’alta qualità di insegnamento dove si deve superare positivamente una selezione molto difficile.

³¹² Esse sono: le scuole normali superiori, le scuole scientifiche per la formazione di ingegneri e di quadri per le amministrazioni e per le imprese, le scuole di commercio e di gestione. Ci sono tuttavia alcune

queste “*classes prépas*” anche quegli istituti universitari che si occupano della formazione dei docenti, come l’*Instituts Universitaires de formation des Maîtres* (IUFM)³¹³, le scuole d’arte e di architettura, le scuole paramediche e quelle sociali. Appartiene a questo tipo di sistema cosiddetto “chiuso” anche un insegnamento breve di durata variabile dai due ai tre anni dopo il *baccalauréat*, e più precisamente quell’insegnamento impartito negli istituti universitari di tecnologia (IUT)³¹⁴, nonché quelle sezioni che preparano al Diploma di tecnico superiore (BTS)³¹⁵ annesse alle istituzioni di secondo grado³¹⁶.

Il sistema c.d. “aperto”, o “sistema universitario” vero e proprio, consente il libero accesso a coloro che hanno conseguito il *baccalauréat* alle formazioni di loro scelta, ma è necessario superare una numero di esami particolarmente selettivi. Il “sistema universitario” offre soprattutto formazioni di lungo periodo e in stretto collegamento con la ricerca. Esso si compone di diversi cicli così ordinati: il primo ciclo ha la durata di due anni e conduce al DEUG (diploma di studi universitari generali), che dà diritto

scuole che ammettono direttamente dopo il *baccalauréat*, in base ai titoli come ad esempio l’Institut National des Sciences Appliquées (INSA).

³¹³ Queste scuole sono considerate in Francia molto importanti in quanto provvedono alla formazione degli insegnanti che insegnano nelle scuole, nei collegi o scuole superiori e anche ad alti consulenti dell’istruzione. Esse ammettono solo studenti che sono in possesso del *Diplôme d’études universitaires générales* (DEUG) che è un diploma nazionale di insegnamento superiore che si ottiene dopo un corso universitario della durata di due anni. È pertanto prevista una selezione molto rigida sia per il corso di studi per ottenere il diploma (DEUG), che per l’accesso in queste scuole (IUFM).

³¹⁴ Gli *Instituts Universitaires de Technologie*, sono circa un centinaio, dislocati su tutto il territorio francese, sono per la maggior parte in seno alle università.

³¹⁵ Questi *Brevet de technique supérieur* hanno la durata di due anni e preparano alle professioni del settore secondario (commercio e turismo) e terziario (chimica, elettronica, ottica) e anche al cosiddetto diploma di artigianato. Ogni anno circa 230.000 studenti si iscrivono nel BTS (230.400 all’inizio del 2005). Il 75% di studenti in possesso di un BTS trova un lavoro entro 6 mesi dopo la laurea. Il tasso di successo è leggermente diminuito (65% nel 2005, 65,8% nel 2006), a causa della crisi nel mondo del lavoro che ha colpito tutta l’Europa, ciononostante questo tipo di diploma riesce ancora con successo ad inserire nel mondo del lavoro (soprattutto aziende private) tanti studenti. Dati rilevati attraverso http://www.cidu.de/fr/studieren/abschluesse/bts_inhalt.html, accesso del 21 settembre 2008.

³¹⁶ È importante ricordare che fanno parte anche del cosiddetto sistema chiuso anche alcune grandi istituzioni che assicurano formazioni di altissimo livello, qualificanti, anche se non danno necessariamente un diploma, come ad esempio il Museo Nazionale di Storia Naturale, il Conservatorio Nazionale delle Arti e Mestieri e il *Collège de France*.

d'accesso al secondo ciclo; quest'ultimo comprende la *licence* (un anno dopo il DEUG) e la *maîtrise* (un anno dopo la *licence*); il terzo ciclo offre corsi di un anno che portano al DEA (diploma di studi approfonditi), prerequisito necessario per la tesi di dottorato, o al DESS (diploma di studi superiori specializzati); il terzo ciclo è ad accesso limitato e le università stesse fissano i criteri e le modalità di ammissione, ferma restando la necessità di possedere una *maîtrise* o un diploma giudicato equivalente³¹⁷.

È qui importante rilevare che in Francia, anche se la maggior parte delle strutture è pubblica, una parte notevole delle *Ecoles* e delle Sezioni per Tecnici Superiori è a statuto privato, confessionale, professionale o commerciale, dato che alcune istituzioni sono state fondate da collettività territoriali o locali. Invero se una distinzione deve essere fatta, quella che ha un senso concreto è quella esistente tra formazioni riconosciute, e quasi sempre sovvenzionate, dallo stato, e formazioni private, non riconosciute e non abilitate, ma ciò nondimeno autorizzate.

La maggior parte delle strutture universitarie sono poste sotto la tutela dei ministeri che si occupano della Pubblica istruzione, dell'Insegnamento Superiore e della Ricerca. Lo stato detiene il monopolio del conferimento dei titoli e dei diplomi nazionali.

La formazione continua, componente fondamentale del sistema di istruzione superiore francese, è organizzata in parte dalle strutture private, commerciali o all'interno stesso delle imprese, dalle istituzioni

³¹⁷ Le università hanno organizzato varie formazioni selettive come i Magisteri (tre anni, selezione dopo il DEUG) e professionali, Diplomi di Studi Superiori Specializzati o Diplomi di Studi Approfonditi che conducono alle *Ecoles doctorales*. All'interno stesso delle università, gli insegnamenti rispondono a organizzazioni diverse quando si tratta di formazioni che sboccano in professioni regolamentate (Medicina, Farmacia, Legge): anni e non cicli, *numerus clausus* per il settore della Sanità. Gli IUP (Istituti Universitari Professionalizzati), creati nel 1991 in seno alle università, forniscono una formazione tecnologica che si sviluppa in 3 anni, con un reclutamento dopo il primo anno del primo ciclo.

universitarie e dalle *Ecoles* dall'altro da organismi specializzati, di cui il più importante è il Conservatorio Nazionale delle Arti e Mestieri (CNAM)³¹⁸.

2. L'autonomia del sistema di istruzione superiore francese: la legge di orientamento n. 68-978 del 12 novembre 1968.

L'autonomia del sistema di istruzione superiore francese, ha iniziato il suo cammino nell'autunno del 1968 con la legge di orientamento n. 68-978, proposta dall'allora Ministro della Pubblica Istruzione Edgar Faure³¹⁹. Si tratta indubbiamente, della più importante riforma del settore universitario fatta in Francia dopo il 1806, anno della nascita dell'università imperiale voluta da Napoleone. Essa sostituisce le Facoltà napoleoniche, con un ampio numero di università multidisciplinari (EPSC)³²⁰ divise in unità

³¹⁸ Menzionerei anche il Centro Nazionale per l'insegnamento a Distanza, che è un ente pubblico sotto la tutela del Ministero della Pubblica Istruzione.

³¹⁹ È importante ricordare, a mio avviso, il periodo storico e politico che ha poi portato a questa legge di riforma, emblematica per il sistema di istruzione superiore francese. La rivolta studentesca francese, ebbe origine da una protesta contro un progetto di riforma scolastica (riforma Fouchet) fortemente classista, che prevedeva una riduzione degli studenti universitari, con apposite e durissime selezioni, in modo da indirizzare "la rimanenza" verso attività manuali e strettamente subordinate. La protesta studentesca non si limitò a mostrarsi come movimento ideologico e dibattito politico all'interno delle università e delle scuole medie superiori, ma diede luogo ad una serie di manifestazioni di piazza che sfociarono in scontri con la polizia e in vere e proprie battaglie per le strade. Il Presidente De Gaulle, fu costretto a sciogliere l'Assemblea nazionale ed ad indire nuove elezioni. Nominato Ministro della Pubblica Istruzione, nel nuovo governo gollista, Faure, attraverso la legge di riforma n. 68-978 del 12 novembre, riportò il sistema universitario alla tranquillità, al fine di garantire un rendimento cosiddetto "normale" e prevenire un'ulteriore mobilitazione degli studenti. Per la storia recente dell'università in Francia v. CHARLE C., *Histoire des universités*, Paris, PUF, 1994; LÉON A., ROCHE P., *Histoire de l'enseignement en France*, Presses universitaires de France, Paris, 1985.

³²⁰ Così le definisce l'articolo 3 della legge di orientamento n. 68-978 del 1968: "*Les universités sont des établissements publics à caractère scientifique et culturel*" (EPSC).

d'insegnamento e di ricerca (UER)³²¹, con personalità giuridica e autonomia finanziaria e d'istruzione.

L'intento era quello di ridefinire la missione delle università, al di là del loro tradizionale compito *"l'istruzione pubblica per tutto l'impero"*³²², esse devono soddisfare le esigenze della nazione fornendo professionisti in tutti i campi, riflettendo e facendo riferimento all'ambiente di ogni singola regione francese, contribuire ad un orientamento professionale per gli studenti, cercare di sviluppare una cooperazione accademica internazionale ed infine concedere una maggiore autonomia alle università istituendo un sistema basato su di un controllo a posteriori³²³.

Tre sono in particolare i principi fondamentali affermati all'interno della legge Faure.

Il primo, quello relativo all'autonomia, prevede *"le università sono enti pubblici a carattere scientifico e culturale, godono di personalità giuridica e autonomia finanziaria. Sono raggruppate organicamente unità di insegnamento e di ricerca che possono ricevere lo status di enti pubblici a carattere scientifico e dei servizi culturali comuni a queste unità"*³²⁴. La legge stabilisce per la prima volta l'esistenza di scuole e di università

³²¹ Le università sono divise in UER (Unità educazione e la ricerca). L'UER (Dipartimenti che si occupano sia della ricerca che della didattica) è formata da gruppi di docenti delle principali materie di insegnamento. Ogni UER organizza l'istruzione nel settore a se stesso competente e offre giornate di studio, seminari, conferenze su argomenti pertinenti al proprio campo di applicazione. L'UER sviluppa e fornisce attività, in base alle rispettive competenze, dei servizi nelle aree di servizio alla società, la ricerca applicata, formazione post-laurea etc. Su l'organizzazione delle università v. FELOUZIS G., *Les mutations actuelles de l'université*, Paris, Puf, 2003; FREMONT A., *Les universités françaises en mutation, la politique publique de contractualisation*, Paris, La documentation française, 2004.

³²² Articolo 1 della legge del 10 maggio 1806, *"Relative à la formation d'une université impériale, et aux obligations particulières des membres du corps enseignant"*.

³²³ In tal senso v. FAURE E., *Philosophie d'une réforme*, Paris, Plon, 1969. La legge stabilisce per la prima volta l'esistenza di scuole e di università indipendenti, in grado di poter gestire i propri bilanci. L'autonomia finanziaria permette anche, l'introduzione di capitali privati e fondi regionali per il finanziamento, infatti la legge indica che esse possono avere *"altre risorse dai lasciti, da donazioni, e finanziamenti da parte dei datori di lavoro per la formazione professionale. Esse possono inoltre ricevere sovvenzioni dalle regioni, dai dipartimenti e dai comuni"*.

³²⁴ Articolo 3, legge n. 68-978, del 12 novembre 1968.

indipendenti, in grado di poter gestire i propri bilanci. L'autonomia finanziaria permette anche, per le università, l'introduzione di capitali privati e fondi regionali per il finanziamento, infatti la legge indica che esse possono avere *“altre risorse dai lasciti, da donazioni, e finanziamenti da parte dei datori di lavoro per la formazione professionale. Esse possono inoltre ricevere sovvenzioni dalle regioni, dai dipartimenti e dai comuni”*³²⁵.

Il secondo fa riferimento alla multidisciplinarietà. Il legislatore con l'intento di porre fine alla “compartimentazione” delle ex facoltà, prevede all'articolo 6 che *“le università sono multidisciplinari e devono coinvolgere quanto più possibile l'arte e la letteratura, alla scienza e alla tecnologia, dando loro l'opportunità di avere un ruolo dominante all'interno delle università stesse.”*. Lo sviluppo dell'industria portava il sistema di insegnamento superiore ad aggiornarsi, a creare nuove figure professionali dalle quali non era possibile prescindere. Faure, aveva compreso, che occorreva pertanto riformare il sistema d'istruzione superiore, creando innanzitutto università in grado di formare e specializzare giovani da dover introdurre direttamente nel mondo del lavoro, e allo stesso tempo, aveva capito, che il crescente aumento della popolazione studentesca, portava alla conseguente necessità della creazione di altri atenei, da collocare in tutte le regioni del territorio nazionale³²⁶.

L'ultimo principio cardine previsto dalla legge di orientamento è quello della partecipazione. Faure considera indispensabile per poter governare al meglio le università, utilizzare quello che lui stesso chiama il principio di “sussidiarietà” o “cogestione”, che consente di poter essere sostenuti dagli studenti stessi, coinvolgendoli (insieme al loro sindacato

³²⁵ Articolo 26, legge n. 68-978, del 12 novembre 1968.

³²⁶ Furono create nel 1969 a seguito della legge Faure, 73 università sparse su tutto il territorio francese. Di cui 13 di queste università, nacquero nell'Ile de France. Cfr. FRÉMONT A., HÉRIN R., JOLY J., *Atlas de la France universitaire*, Paris, La Documentation française, 1992.

UNEF), nell'attuare una politica di governo utile alle università. Tale principio risultava conveniente anche per disinnescare ogni eventuale rischio di scontro con la popolazione studentesca alla luce della grande protesta avvenuta nel maggio dello stesso anno³²⁷.

Tuttavia, come già ricordato nella premessa, questo progetto di rendere gli istituti di insegnamento superiore francese maggiormente autonomi, non ha trovato particolare applicazione con questa legge di orientamento.

Alla fine degli anni 80, i maggiori cambiamenti apportati dalla legge Faure riguardano il processo decisionale di gestione del sistema universitario: gli studenti e il personale non docente vengono coinvolti maggiormente nel governo delle università³²⁸.

Per quanto riguarda l'autonomia delle università, essa è stata limitata. Si è provveduto, principalmente, ad implementare e rinnovare i metodi d'insegnamento e a lasciare ampia autonomia alle università nel determinare il contenuto dei curricula di studio.

La stessa dimensione multidisciplinare ha avuto poco successo dato il vecchio approccio amministrativo dei dipartimenti e della facoltà adottato dalle UER³²⁹.

³²⁷ È lo stesso Faure che in parlamento per l'approvazione della sua legge di orientamento, ha spiegato l'importanza della partecipazione strettamente connessa all'autonomia: *"In passato non abbiamo potuto definire l'autonomia perché non avevamo pensato alla partecipazione"*. Vedi FAURE E., *op cit.*, p. 56 e ss.

³²⁸ La partecipazione è attuata attraverso i Consigli delle EPSC, eletti tra il personale docente, il personale non docente e gli studenti, per amministrare le università con maggiore partecipazioni di tutti i portatori di interesse. La legge prevede infatti, all'articolo 13 che *"I Consigli sono composti in uno spirito di partecipazione da parte degli insegnanti, ricercatori, studenti e membri del personale non docente"*. Inoltre lo stesso articolo 13 al comma 2 prevede *"la partecipazione di estranei scelti per la loro competenza e in particolare per il loro ruolo nelle attività regionali"*.

³²⁹ In tal senso v. MUSSELIN C., *Autonomie des universitaires*, in BOURDONCLE R., DEMAILLY L., *Les professions de l'éducation et la formation*, Villeneuve d'Ascq, Septentrion, 1998, pp. 159-171. Gli autori illustrano come il vecchio sistema burocratico francese non abbia consentito alle università, attraverso i suoi dipartimento e attraverso le UER, di avere dei rapporti diretti e preferenziali con il mondo del lavoro e in particolar modo con le industrie, per sviluppare quelle relazioni che avrebbero portato le stesse università a meglio comprendere le esigenze di formazione dell'industria e a favorire l'inserimento degli studenti nelle fabbriche. Ciò avrebbe portato vantaggi anche alla ricerca stessa, in quanto una maggiore

Soltanto, con l'adozione della legge n. 84-52 del 1984, (legge Savary), la quale darà un forte impulso all'autonomia del sistema d'istruzione superiore francese, la legge di orientamento di Edgar Faure del 1968, troverà maggiore attuazione, argomento questo che verrà trattato nel successivo paragrafo.

collaborazione tra unità di ricerca universitarie e industrie, avrebbe da una parte incentivato lo sviluppo dell'industria e dall'altra favorito le università nel poter disporre di maggiori finanziamenti da parte dell'industria stessa.

3. La politica di contrattualizzazione e il “progetto d’istituzione”, la legge n. 84-52 del 26 gennaio 1984.

La scelta fondamentale sul sistema di istruzione superiore in Francia si è avuta negli anni 1984-85 quando con la legge n. 84-52 del 26 gennaio 1984 sull’insegnamento superiore (detta legge Savary dal nome del Ministro che la ha proposta) si è attuata una politica che ha portato ad un insegnamento superiore di massa³³⁰. La realizzazione di un insegnamento superiore di massa si è attuata mediante una differenziazione dell’offerta d’istruzione, specialmente con lo sviluppo dell’insegnamento superiore breve e con la professionalizzazione di diverse formazioni, come le nuove formazioni d’ingegneri³³¹.

Più precisamente l’art. 4, della legge Savary, stabilisce che: *“Le mansioni del servizio pubblico dell’insegnamento superiore sono: la formazione iniziale e continua; la ricerca scientifica e tecnologica e la*

³³⁰ Tradizionalmente, come già ricordato in precedenza, sin dalla nascita dell’università a Parigi, l’insegnamento superiore francese, aveva avuto una funzione sociale di produzione delle élite. Cfr. LEVY-GARBOUA L., *Les demandes des étudiantes ou les contradictions de l’université de masse*, in *Revue française de sociologie*, VII, p. 53-80, 1976.

³³¹ Create nel 1989, le nuove formazioni d’ingegneri (NFI) dovevano rispondere a tre obiettivi principali: a) aumentare il numero d’ingegneri diplomati; b) produrre un maggior numero di ingegneri d’applicazione; c) consentire la promozione dei tecnici superiori. Esse corrispondevano infatti, ad una aspettativa precisa, ovvero quella della promozione a livello di ingegneri dei tecnici superiori che possedevano alcuni anni di pratica. Esse sono organizzate nelle università e nelle scuole d’ingegneria, in associazione con imprese e branche professionali. L’insegnamento è fornito in alternanza con periodi nell’impresa. Nella formazione iniziale, la durata degli studi è di 5 anni dopo il *baccalauréat*. Nella formazione iniziale per apprendistato, gli studenti beneficiano anche di un contratto di apprendistato. Essi devono però avere meno di 27 anni al momento dell’iscrizione al primo anno. Nella formazione continua, invece, l’accesso è riservato a tecnici superiori titolari di un DUT (*Diplôme universitaire de technologie*) o di un BTS (*Brevet de technicien supérieur*) e che documentino 5 anni di esperienza professionale. La durata degli studi può andare da 20 a 36 mesi. In tal senso v. MUSSELIN C., *La longue marche des universités françaises*, Paris, Puf, 2001.

valorizzazione dei suoi risultati; la diffusione della cultura e l'informazione scientifica e tecnica; la cooperazione internazionale". Per rafforzare l'importanza di questa scelta, la stessa legge all'art. 65 prevede la istituzione di un Comitato nazionale di valutazione delle istituzioni pubbliche a carattere scientifico, culturale e professionale, il quale ha il compito di *"valutare la realizzazione nel compimento delle mansioni definite all'articolo 4"*³³².

Successivamente ulteriori passi verso questa scelta sono stati fatti con la legge d'orientamento sull'istruzione del luglio 1989 (legge Jospin). L'art. 3 afferma che: *"La Nation se fixe comme objectif de conduire d'ici dix ans l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au niveau du certificat d'aptitude professionnelle ou du brevet d'études professionnelles et 80 % au niveau du baccalauréat. Tout élève qui, à l'issue de la scolarité obligatoire, n'a pas atteint un niveau de formation reconnu doit pouvoir poursuivre des études afin d'atteindre un tel niveau. L'Etat prévoira les moyens nécessaires, dans l'exercice de ses compétences, à la prolongation de scolarité qui en découlera"*. La stessa legge ha altresì rafforzato il potere del Comitato nazionale di valutazione, rendendolo un'unità amministrativa

³³² Questa scelta fondamentale, è stata in modo molto evidente una scelta politica, portata avanti sia dal governo socialista, ma anche dalla destra, di modo che una continuità nella politica universitaria, ha contrassegnato complessivamente gli anni 1985-1994, nonostante le alternanze politiche. Questa scelta politica ha comportato conseguenze importanti. Il merito dei politici, negli ultimi dieci anni, è stato quello mantenere la promessa di un aumento dei mezzi accordati per migliorare la qualità dell'insegnamento superiore. Occorre anche rilevare, numerosi tentativi per ordinare le strutture dell'insegnamento superiore, per riesaminare le relazioni tra lo stato e la sua amministrazione centrale da un lato e le istituzioni per l'insegnamento superiore dall'altro, infine per stabilire nuove relazioni tra lo stato, le istituzioni e le collettività locali. In particolare, questo processo si è attuato attraverso, la legge *"d'orientamento sull'istruzione"* del 10 luglio 1989 (legge Jospin) e la legge *"d'orientamento e di programma per il futuro della scuola"* del 23 aprile 2005 (legge Fillon) ed infine attraverso la legge n. 2007-1911, del 10 agosto 2007, *"sulla libertà e sulla responsabilità delle università"* (legge Précresse). Mentre le prime due leggi si riferiscono in maniera più generale al sistema educativo francese e solo in parte alle università, la legge n. 2007-1911, disciplina direttamente le università. Cfr. RENAUT A., *Que faire de l'Université*, Paris, Bayard, 2002.

indipendente, facendo in modo che esso possa garantire che le università rispettino quanto previsto dal citato art. 4 della legge Savary³³³.

Applicata all'intero settore dell'istruzione superiore pubblica, la legge Savary ha rafforzato l'autonomia degli istituti (Dipartimenti UER), dando loro il diritto di stipulare contratti quadriennali con lo Stato sulla base di un programma di sviluppo che tenesse conto degli obiettivi nazionali e dei bisogni di formazione locali.

L'art. 20, contempla che *“le attività di formazione, di ricerca e di documentazione”* possono essere oggetto di un contratto pluriennale, tra le unità di educazione e ricerca e l'amministrazione centrale. Questi contratti fissano alcuni obblighi e prevedono che i mezzi e i posti di lavoro corrispondenti possono essere messi a disposizione dallo stato stesso³³⁴. Le istituzioni devono rendere conto periodicamente dell'esecuzione dei loro impegni mediante dei rapporti, che vengono sottoposti al controllo del Comitato Nazionale di Valutazione. Sulla base della valutazione periodica degli obiettivi raggiunti e dei risultati presentati tali contratti vengono rinnovati.

Al fine di predisporre il contratto con l'amministrazione centrale, ogni singola università (attraverso le UER), deve stabilire il suo *“progetto d'istituzione”*, o meglio il suo piano strategico, definendo gli obiettivi che

³³³ Altre leggi negli anni successivi hanno consolidato il progetto partito dalla legge Savary, di aumentare il numero delle università e degli istituti professionali, in conseguenza del previsto aumento della popolazione studentesca. Più in particolare nel 1991 c'è stata la creazione degli Istituti Universitari Professionalizzati (IUP) e la creazione di 28 Istituti Universitari di Formazione dei Maestri (IUFM). Nel 1992 sono state invece create sette nuove università (di cui 4 nell'Ile-de-France) ed infine nel 1993 sono state create l'università della Bretagna del Sud e l'università tecnologica di Troyes. Cfr. FRÉMONT A., HÉRIN R., JOLY J., *op cit.*, p. 149.

³³⁴ Inizialmente, dal 1984 al 1988, sono stati previsti, contratti quadriennali soltanto per la ricerca. A partire dal 1989 si è avviata una politica contrattuale, anche per ciò che concerne la formazione e l'educazione degli studenti, con dei contratti di *“istituzione”*. Dal 1993, l'Amministrazione centrale tende a proporre un solo contratto, raggruppando il contratto di istituzione e il contratto di ricerca, in tal senso vedi BARAIZE F., *L'entre de enseignement supérieur dans le contrats de plan Etat Région: la mise en réseau de la décision universitaire*, in GAUDIN G. P., *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996.

vuole raggiungere. Essa è pertanto sollecitata, al suo interno, ad analizzare e a valutare le proprie attività, per meglio definire quei progetti da far rientrare nei contratti da proporre all'amministrazione centrale³³⁵.

La creazione di questi contratti pluriennali, prevista dalla legge n. 84-52 del 26 gennaio 1984, ha innegabilmente ampliato l'autonomia delle università. Esse, si trovano ad avere un rapporto diretto con l'amministrazione centrale, rapporto, che favorisce lo snellimento di quel procedimento burocratico, per colpa del quale nel passato occorreva aspettare le lungaggini dell'apparato statale, prima di poter utilizzare concretamente i fondi stanziati. Le università, possono inoltre disporre del finanziamento, in piena autonomia, rispettando soltanto quei vincoli già definiti nel progetto iniziale e, come già accennato, predisponendo dei rapporti da sottoporre al controllo del Comitato nazionale per la valutazione. Questo controllo "a posteriori", ha trovato finalmente applicazione con la legge Savary e ha concesso parte di quella autonomia, che già Edgar Faure nel 1968 auspicava, finalizzata a garantire alle università una crescita nel campo della ricerca, uno incremento dei rapporti con le industrie ed infine una espansione per quanto riguarda la formazione non solo degli studenti, ma anche del cosiddetto *lifelong learning*, divenuto ormai strumento fondamentale per lo sviluppo della conoscenza all'interno di un sistema in continuo progresso.

³³⁵ In tal senso FRÉMONT A., *op. cit.*, p. 232. L'autore illustra come per meglio predisporre i propri contratti, le università, utilizzano gli indicatori che vengono definiti dalla Conferenza dei Presidenti delle università e dal Comitato Nazionale di Valutazione. Questi indicatori sono dei parametri attraverso i quali è più semplice valutare e analizzare i contratti da parte dell'amministrazione centrale, per capire quali progetti sono più idonei per essere finanziati. Tuttavia le università non sono obbligate ad usare questi indicatori. Le università devono però scegliere la strategia adeguata per realizzare il proprio progetto affinché questo venga finanziato. Il progetto, pertanto, implica delle scelte e non deve essere un catalogo di obiettivi da raggiungere. E evidente, evidenzia l'autore, che occorrerà molto tempo perché le istituzioni padroneggino la preparazione di tali progetti.

Il cambiamento del rapporto tra politica ed istruzione, la creazione di una università di massa e la maggiore autonomia ottenuta, con la nascita di questi contratti, hanno comportato due profondi mutamenti per il sistema di istruzione superiore francese.

Il primo è quello relativo alle relazioni tra insegnamento superiore e occupazione, in un contesto di mercato sempre più concorrenziale.

Fino alla crisi economica del 1992-93, l'offerta dei diplomati è stata quasi del tutto assorbita dal fortissimo aumento di domanda, in quelle categorie di posti di lavoro maggiormente ricercati soprattutto dalle imprese. La cattiva situazione del mercato del lavoro che interessa i diplomati superiore dopo il 1992 ha provocato un cambiamento: gli studenti sono diventati ancora più desiderosi di proseguire gli studi, sia per ottenere una maggiore specializzazione finalizzata all'inserimento nel mondo del lavoro e anche per ritardare il momento di presentarsi sul mercato del lavoro stesso. Le istituzioni d'insegnamento temono che le difficoltà incontrate dai diplomati abbiano ripercussioni sull'immagine dei diplomi più apprezzati. Comunque stiano le cose, quello che oggi appare chiaramente è che il tasso di disoccupazione è sensibilmente minore in funzione del livello del diploma ottenuto³³⁶.

La maggior parte dei diplomati universitari sono oggi assunti dal settore privato. Per misurare il cammino percorso, basta semplicemente ricordare che, vent'anni fa, la maggior parte dei diplomati degli indirizzi universitari generali (tranne medicina) si inserivano nel settore pubblico

³³⁶ Un diploma elevato (in particolare un diploma superiore al bac + 2) è una garanzia, pur non assicurando evidentemente al diplomato un impiego (e naturalmente non l'impiego a cui il diplomato poteva ambire iniziando gli studi). Sono coloro che lasciano l'insegnamento secondario senza alcun diploma che costituiscono oggi la categoria più esposta alla disoccupazione. Cfr. KLETZ F., PALLEZ F., *L'offre de formation des universités: création de diplômes et stratégies d'établissement*, in *Etude pour Amue*, Accesso del 10 settembre 2008, <http://www.amue.fr/publications/publication.asp?id=138>, Giugno 2001, p. 59.

(insegnamento, ricerca, amministrazione) oppure si volgevano verso le professioni regolamentate (professioni giuridiche).

Per molti anni le imprese hanno assorbito la maggior parte dei diplomati delle *Grandes Ecoles*. Queste aumentavano con prudenza il numero dei loro diplomati, per mantenere il vantaggio della rarità e non correre il rischio che si supponesse che abbassassero il livello della loro selezione.

Ormai, però, le università, attraverso l'autonomia concessa loro, rafforzata dalla stessa legge Savary, hanno aumentato il numero delle loro sedi su tutto il territorio nazionale, hanno ampliato il numero dei corsi ed infine hanno accresciuto notevolmente il livello di qualità e di professionalizzazione, diventando una seconda fonte di approvvigionamento per le imprese, così che la competizione è diventata molto più forte.

Il secondo cambiamento è quello dovuto alla regionalizzazione e alla delocalizzazione del sistema di istruzione superiore francese, strettamente connesso al progetto di contrattualizzazione previsto dall'art. 20 della legge 84-52 del 26 gennaio 1984 (legge Savary).

Nel 1988, di fronte all'esplosione del numero degli studenti, sono iniziate le prime riflessioni che dovevano condurre all'attuazione di un nuovo schema di sviluppo e di sistemazione degli insegnamenti superiori in Francia³³⁷.

³³⁷ In 30 anni (1960-1990), il numero degli studenti per gli istituti di istruzione superiore si è moltiplicato per 5,5, però gli incrementi sono molto diversi se si prendono in considerazione i diversi tipi di formazione. Più in particolare: a) per le università propriamente dette, i numeri si sono moltiplicati per 5 in 30 anni; b) per gli istituti Universitari di tecnologia, si sono moltiplicati per 3 in 20 anni (dal 1970 al 1990); c) per le Sezioni di Tecnici Superiori, si sono moltiplicati per 25 in 30 anni; d) per le classi preparatorie alle *Grandes Ecoles*, si sono moltiplicati per 3,2 in 30 anni; per tutti gli altri tipi di istituzioni si sono moltiplicati per 4 in 30 anni. Complessivamente, i diplomati dell'insegnamento superiore costituiscono una proporzione crescente della popolazione attiva, comprendendo tutte le età. Questa proporzione raggiungerà il 20% nei prossimi anni (essa era già del 18,3% per la fascia di età di 31-38 anni

Il ministero, dove brevi indagini, si era reso conto che il patrimonio universitario era quantitativamente insufficiente in numerose istituzioni e la volontà politica espressa dal governo, volta a rilanciare l'istruzione superiore, sembrava in queste condizioni una operazione assai difficile da realizzare³³⁸. Allo stesso tempo le collettività locali sollecitate finanziariamente, hanno compreso che le attrezzature universitarie erano uno strumento di strutturazione e di sviluppo del tessuto urbano e che gli studenti e la comunità universitaria rappresentavano sia dei consumatori, che un mezzo per l'espansione e la crescita delle imprese locali³³⁹.

Il Ministero attraverso dei contratti "stato-regione", ha impegnato le collettività locali a collaborare e a finanziare investimenti utili allo sviluppo delle istituzioni per gli insegnamenti superiori nelle singole regioni francesi³⁴⁰.

Questo progetto tra stato e regioni, ha condotto, come già ricordato, ad uno sviluppo delle formazioni professionalizzate, alla

nel 1990). Dati presi da *Tableaux statistique*, pubblicate dalla *Direction de l'Evaluation et de Prospective*, Paris, 2004.

³³⁸ Le università erano caratterizzate da un forte degrado. Le costruzioni fatte in modo affrettate negli anni 1960-1970 ponevano, quasi dappertutto, gravi problemi di sicurezza, in considerazione anche del fatto che dopo il 1970 i finanziamenti per la conservazione e manutenzione del patrimonio universitario erano stati molto ridotti. Infine, dopo gli avvenimenti del 1968 le università sono state costruite in campus decentrati, che generalmente disponevano di grandi riserve fondiari, sulle quali sono stati costruiti, spesso disordinatamente, edifici senza vera pianificazione urbanistica, senza grande concertazione con le città, generando di conseguenza per le istituzioni oneri considerevoli di viabilità o di collegamento alle reti. In tal senso v. DUBET F., FILATRE D., MERRIEN F., SAUVAGE A., VINCE A., *Universités et villes*, Paris, l'Harmattan, 1994.

³³⁹ Questa presa di coscienza è stata particolarmente forte nelle città medie (Angers, Le Havre, Valenciennes, Pau, Brest), mentre le grandi metropoli continuavano a curarsi assai poco delle loro università. Durante lo stesso periodo, si è innescato un movimento di ritorno di insediamenti universitari nel centro città, che ha consentito operazioni di recupero molto onerose di vecchi edifici: manifatture di tabacchi e antichi ospizi (Tolosa e Lione), caserme (Metz, Albi, Brest). Vedi in tal senso, DUBET F., FILATRE D., MERRIEN F., SAUVAGE A., VINCE A., *op. ult. cit.*, p. 163 e ss.

³⁴⁰ Il Ministero della Pubblica Istruzione ha negoziato con tutte le collettività, non soltanto con le regioni. Il principio di parità dei finanziamenti viene applicato alla somma complessiva investita in una data regione, e non a ogni operazione. Così nella maggior parte dei casi: lo stato ha finanziato da solo la conservazione e le operazioni di ampliamento e di sistemazione dei campus che esso ha giudicato indispensabili; le città e i consigli generali finanziano da soli gli IUT (*Institut Universitaire de Technologie*); i finanziamenti congiunti hanno riguardato solo le operazioni considerate molto grandi, sia dal Ministero che dalle autorità locali. Cfr. Frémont A., *op. cit.*, p. 211.

creazione di sette nuove università ed infine alla realizzazione di una decina di “poli europei” che assicurano una certa forma di coordinamento tra le università e altre istituzioni d’insegnamento superiore di una stessa regione, secondo modalità che variano da un polo all’altro, e con la preoccupazione di garantire una rappresentazione collettiva dell’insieme del potenziale dell’insegnamento superiore a livello europeo³⁴¹. L’insegnamento superiore a livello europeo, è stato, negli ultimi anni, argomento di grande interesse nel panorama dell’istruzione superiore francese. L’importanza che oggi esso ricopre già era stata intuita da Edgar Faure. Il quale aveva previsto all’art. 2 della legge del 1968, che *“le Università, così come le regioni e le istituzioni nazionali ai sensi del titolo II, entro il quadro definito dal governo, devono prevedere iniziative e modalità per organizzare e sviluppare la cooperazione accademica internazionale, collegamenti devono essere stabiliti con le università degli Stati membri della Comunità economica europea.*

³⁴¹ Cfr. GROSSETTI M., LOSEGO P., *La territorialisation de l’enseignement supérieur et de la recherche*, L’Harmattan, Paris, 2003. Gli autori evidenziano come, gli anni ottanta, hanno visto fiorire su iniziativa delle collettività locali e persino di alcune università, istituzioni d’insegnamento superiore in città sprovviste d’università: queste istituzioni sono annesse a una “università madre”, e hanno ricevuto il nome di “antenne universitarie”. Nel 1992-93 esse raggruppavano un numero totale di 21.600 studenti, suddivisi in circa 50 sedi.

4. La legge n. 1199 del 2007: tra maggiore autonomia e il rafforzamento del principio democratico.

La nuova legge n. 1199 del 2007 sulle *“libertà e le responsabilità delle università”*, attesa da tempo, è stata presentata come rilevante progetto di revisione del sistema di istruzione superiore francese dall’attuale governo, nonostante l’opposizione abbia sottovalutato l’importanza di una legge di riforma, auspicata già da tempo da tutti.³⁴²

I punti ai quali la legge del 2007 cerca di rispondere sono gli stessi che animavano le discussioni agli inizi degli anni 80, sul sistema di istruzione superiore francese, ed in particolar modo i temi riconducibili all’autonomia, e alle difficoltà di come adattare l’offerta formativa ai bisogni dell’economia³⁴³.

La legge del 2007 rappresenta quindi, la riforma più importante dalla legge Savary, visto che modifica non meno di 28 articoli del codice sull’educazione e che aggiunge 18 nuovi articoli.

³⁴² Cfr. PECRESSE V., *La réforme des universités: d’une refondation à l’autre*, in *Université et Réformes*, ENA, Mars 2008, n. 379, pp. 6. L’autrice sottolinea come l’idea di una riforma della legge Savary era voluta da tutti. Il consenso appare anche nella costituzione del testo stesso della legge del 2007. Tuttavia la formazione della legge è stata così laboriosa, che ha suscitato diverse opposizioni e divisioni nel mondo universitario ed infatti alcune istituzioni avevano provato in più modi a bloccare l’applicazione. La legge scaturisce da proposte emerse anteriormente, in particolare nel rapporto di informazione presentato nel 2006 dalla commissione di valutazione e di controllo (MEC) alla commissione delle finanze dell’assemblea nazionale. Sulle 23 proposte di questo rapporto una decina, ossia la maggior parte di quelle che riguardano la competenza legislativa, riappaiono direttamente nella legge. La rottura con il passato è quindi relativa, essa prosegue le iniziative legislative già intraprese dagli allora Ministri dell’educazione Faure e Savary. Questo spiega, senza dubbio che, malgrado l’utilizzo simbolico di tutti mezzi disponibili per ritardarne la discussione in parlamento, le sedute parlamentari per la sua approvazione finale sono state molto calme.

³⁴³ Di fatto possiamo dire che i dibattiti sull’autonomia e il governo dell’università o sulle missioni degli insegnamenti superiori, dal 1968 sembrano non avere avuto mai delle risposte. Ed era ingiusto credere che la legge Savary fosse non riformabile, anche se ha avuto un grande impatto sul sistema universitario. Essa ha di fatto permesso evoluzioni non indifferenti per il sistema d’istruzione superiore, come la creazione di una contrattualizzazione, il processo di costruzione di uno spazio europeo dell’insegnamento superiore o la costituzione nuove responsabilità nel processo di costruzione dei palazzi di insegnamento superiore. Cfr. PÉCRESSE V., *op ult. cit.*, p 7.

Molte università hanno dovuto pertanto aggiornare ed adattare i loro statuti per renderli compatibili con le nuove disposizioni della legge 2007.

La legge non tocca le fondamenta essenziali del sistema d'insegnamento superiore francese caratterizzato secondo le parole di Christine Musselin *“dalla coesistenza di due modelli di sviluppo: uno centralizzante ed ugualitario che si applica all'insegnamento universitario e l'altro policentrico e diversificato che riguarda che tutte le altre forme di insegnamento”*³⁴⁴

Questa legge manifesta in questa ottica meno ambizioni di quella Savary che pretendeva invece di regolamentare tutto l'insegnamento superiore. Prevede, in particolare, nuove missioni per l'insegnamento superiore.

La lista delle missioni del servizio pubblico dell'insegnamento superiore era fissata dall'art. 4 della legge Savary, diventata articolo L. 123/3 del codice sull'educazione e si caratterizzava dall'articolazione tradizionale divisa tra formazione e ricerca.

La legge del 1984 ricordava già che il servizio pubblico ha il compito di accogliere gli studenti e di concorrere al loro orientamento. La nuova legge non rappresenta una evoluzione maggiore. Essa però pone, nell'ambito di una rinnovata autonomia, le università e non più il servizio pubblico, al centro dell'azione, responsabilizzandole sull'accoglienza e l'orientamento degli studenti.

Dei tre pilastri essenziali sui quali posava il sistema universitario francese fin dalla legge Faure, la legge privilegia esplicitamente quello dell'autonomia; la legge cerca di estendere il significato dell'autonomia. In

³⁴⁴ Cfr. MUSSELIN C., *La longue marche des universités française*, Paris, PUF, 2001, p. 52.

particolare, come è stato segnalato precedentemente, la legge rafforza in parte le competenze statutarie dell'università, lasciandole maggiore autonomia in diversi campi.

Ma la legge non ha per nulla toccato l'articolo 612-3 del codice (Ex art 14 legge Savary) sul quale riposa il dualismo francese tra formazione aperte e formazione selettive. La legge introduce solamente una procedura di prescrizione per entrare nel primo ciclo dando diritto ad un dispositivo di informazione e di orientamento a carattere strettamente incitativo.

La legge riguarda anche gli altri due pilastri del sistema di istruzione superiore, cercando di rinforzare innanzitutto la pluridisciplinarietà tramite la riforma delle modalità di organizzazione e del funzionamento dell'università. L'intenzione della pluridisciplinarietà ha un obiettivo preciso: favorire l'emergenza di una offerta di formazione nuova e ciò era stato operato sin dalle prime misure di applicazione della legge Faure.

È in compenso il principio di partecipazione che si trova in qualche modo rimesso in causa. La legge non modifica il sistema che è stato progressivamente stabilito sin dal 1968. Sapendo che una delle sue pecche segnalata dalla ministra nell'introduzione del dibattito all'assemblea nazionale è la trasformazione costante dei consigli di amministrazione in consiglio di gestione. La legge tuttavia modifica profondamente gli equilibri che si erano stabiliti all'interno dell'università, la legge resta fedele al modello uniforme istaurato dai tempi precedenti. La legge non ritorna sul principio della "polysynodie" stabilita dalla legge Savary ne ritorna sulla divisione dei ruoli tra i tre consigli. Ciononostante la legge rafforza il ruolo del consiglio di amministrazione rispetto ai due altri. E soprattutto accresce

sensibilmente i poteri del presidente, aspettando da queste trasformazioni strutturali dei risultati che non saranno forse all'incontro³⁴⁵.

Oltre a dare maggiori poteri al Presidente dell'ateneo la legge Precresse prevede un'altra importante novità, sempre nel campo dell'autonomia. In particolare la legge prevede che alcune competenze, come ad esempio quella del trasferimento a titolo gratuito della piena proprietà dei beni mobiliari e immobiliari afferenti alle università, possono essere immediatamente richieste per delibera del CDA dell'ateneo stesso³⁴⁶.

La nuova disposizione estende in ogni caso significativamente le competenze delle università rispetto alle vecchie leggi. Conferendo a loro tutti i diritti del proprietario compreso quelli di disposizione e disponibilità che prima vi erano stati rifiutati fino ad oggi. In particolare la legge li autorizza le università a conferire diritti reali.

La questione delle risorse delle università è uno dei temi ricorrenti nell'ambito delle discussioni sull'autonomia: i nuovi articoli 719/12 e 719/13 del codice dell'educazione, mirano, da una parte, ad agevolare il sovvenzionatore, prevedendo diverse disposizioni fiscali incitative e dall'altra aggiungendo alla fondazione della creazione scientifica creata dalla legge del 2006 due nuovi tipi di fondazione³⁴⁷.

³⁴⁵ Le università dispongono di un termine di un anno a seguito della pubblicazione della legge per rinnovare il loro consigli. I presidenti in ruolo al 1 settembre 2007 possono rimanere in carica sino al termine del loro mandato e anche continuare nel limite di un anno sino alla elezione del loro successore.

³⁴⁶ La formula molto prudente utilizzata dal nuovo articolo 719/14 del codice *"lo stato può trasferire"* può sembrare ambigua. La commissione del AN relativizzava l'importanza vedendone essenzialmente la garanzia che i beni trasferiti dati in un perfetto stato di sicurezza. Questa questione del patrimonio universitario era pendente da più anni e aveva dato luogo a proposte ben differenti. È alle regioni che il rapporto Mauroy proponeva di trasferire la competenza di costruzione e di manutenzione dei immobili dell'istruzione superiore. La legge Precresse ritiene al contrario che la proprietà spetta alle università beneficiarie del trasferimento.

³⁴⁷ La prima è la fondazione universitaria, creata all'interno dello stesso EPSC, a seguito della *"cessione irrevocabile dei beni, diritti o risorse per la realizzazione di opere o attività di interesse generale senza scopo di lucro conforme alle missioni del servizio pubblico dell'istruzione"*. Queste fondazioni non sono dotate di personalità morale ma beneficiano di autonomia finanziaria e ad esse si applicano diverse

La legge, inoltre, aggiunge al codice dell'educazione diverse disposizioni che attribuiscono alle università delle *“responsabilità e competenze allargate”*. Infatti dopo l'insediamento dei nuovi consigli di amministrazione questi potranno con delibera statutaria richiedere di beneficiare di nuove competenze. La loro delibera dovrà ciononostante essere approvata dalla decisione congiunta dei ministri incaricati dell'insegnamento superiore e del Tesoro, che apprezzeranno la capacità dell'università ad esercitare la competenza reclamata³⁴⁸.

Per l'università interessate, la legge del 2007 prevede una maggiore libertà nella gestione del personale. La legge sopprime di fatto il secondo comma della legge L951-2 che vietava reclutamenti tramite contratti a durata indeterminata di persone retribuiti su crediti di stato o di altre collettività pubbliche o su fondi propri. La legge infatti aggiunge dei nuovi poteri al Consiglio di Amministrazione e al Presidente, dando al primo, la possibilità di regolare la ripartizione delle obbligazioni di servizio del personale insegnante e di ricerca per quanto concerne le loro differenti

regole relative alle fondazioni riconosciute di interesse pubblico. La creazione di queste fondazioni è subordinata alla pubblicazione preventiva di un decreto in consiglio di stati che precisa le regole di funzionamento la composizione del consiglio di gestione e le condizioni di cessione della dotazione che saranno parzialmente deroganti al diritto comune delle fondazioni di interesse pubblico. La legge ha poi creato anche la cosiddetta fondazione partenariato, la quale dispone della personalità morale a scopo non lucrativo la fondazione si vede applicare in gran parte il regime giuridico di diritto privato delle fondazioni di impresa, ma può, a differenza di queste ultime contare un EPSC tra i suoi membri fondatori. È tuttavia prematuro parlare di tale argomento poiché la legge ancora non ha avuto applicazione in merito e ancora non si è avuto modo per poter meglio studiare tale progetto.

³⁴⁸ Il progetto iniziale ha in ogni caso subito su questo punto un'evoluzione non indifferente. Alla domanda dei presidenti delle università e per evitare una autonomia a più riprese queste competenze che avevano inizialmente un carattere puramente opzionale devono essere generalizzate a tutti gli istituti in un termini di 5 anni a seguito della pubblicazione della legge. L'approvazione ministeriale avrà come effetto essenziale di conferire alle università delle grandi elasticità di gestione nell'ambito finanziario e in quello delle risorse umane. Come contro partita le università dovranno dotarsi di strumenti di contabilità interna e di pilotaggio finanziario e patrimoniale e dovranno garantire una informazione regolare al ministro incaricato dell'insegnamento superiore e dovranno far certificare i loro conto dal commissario ai conti esterni.

missioni³⁴⁹; e dando al secondo la possibilità di reclutare per una durata determinata o indeterminata degli agenti contrattuali per occupare delle funzioni tecniche o garantire delle funzioni di insegnamento o di ricerca. Queste elasticità nella gestione delle risorse umane danno un rilievo particolare alle disposizioni che allineano la situazione delle università al diritto comune della funzione pubblica, imponendo per ciascuna di esse la creazione di un comitato tecnico paritario da consultare obbligatoriamente sulla politica d'istituto in materia.

³⁴⁹ Sempre nel rispetto delle disposizioni degli statuti del personale e delle missioni di formazione dell'istituto. Questa possibilità era stata molto reclamata nel passato. A mio avviso se ben gestita può rivelarsi estremamente importante per il miglioramento del livello qualitativo dei servizi resi.

4.1 Il rafforzamento del principio democratico. Lo Statuto e i Consigli: nuove regole.

Messa in atto dalla legge del 1968, la “partecipazione” è stata ulteriormente rinforzata dalla legge del 1984; all’art. 20, la legge stabilisce che le università “*sono gestite in modo democratico con il concorso dell’insieme del personale, degli studenti e di personalità esterne*”.

Se la legge fissava le regole generali, spettava ad ogni ateneo l’adozione di statuti adatti alle loro caratteristiche³⁵⁰. La legge prevedeva inoltre, che i tre consigli eletti, quello d’amministrazione, quello scientifico e il consiglio degli studi e della vita universitaria, adempissero a funzioni diverse nella gestione dell’ente: ma, *in primis*, essi procedessero insieme all’elezione del presidente dell’università, il cui ruolo all’interno del sistema universitario francese è molto importante.

La nuova legge del 2007 prevede nuove condizione per la revisione degli statuti. Le disposizioni di legge della legge Savary³⁵¹ prevedevano una maggioranza dei due terzi dei membri all’interno del consiglio di amministrazione per la modifica degli statuti o quella delle strutture interne EPSCP³⁵² (*Etablissement Public à Caractère Scientifique, Culturel et*

³⁵⁰ Lo statuto delle istituzioni superiori e della ricerca, in conformità all’articolo 19 della legge del 26 gennaio 1984 è decretato e revisionato dal ministro della Pubblica Istruzione e dopo avere consultato le istituzioni: il Consiglio superiore della Ricerca e della Tecnologia e il Consiglio nazionale dell’Insegnamento superiore e della Ricerca. D’altra parte, anche la regione è abilitata, nel quadro degli orientamenti previsti da Piano Nazionale, a definire piani regionali di sviluppo delle formazioni dell’insegnamento superiore, così come a determinare programmi pluriennali d’interesse regionale in materia di ricerca. Gli organi regionali competenti devono essere pure consultati sugli aspetti regionali dello statuto delle istituzioni superiori e della ricerca, vedi GROSSETTI M., LOSEGO P., *op. cit.*, p. 45 e ss.

³⁵¹ L. 711-7 del *Code éducation*.

³⁵² Le delibere statutarie implicavano quindi spesso una caccia sfrenata alle procure, ma anche queste tenuto conto dell’assenteismo o del disinteresse di alcune categorie dei membri non garantivano mai il risultato. La legge del 18 aprile 2006 aveva già nel suo articolo 40 addolcito il rigore di queste condizioni, accontentandosi della maggioranza dei membri presenti e rappresentati.

Professionnel). La legge del 2007 accentua l'evoluzione e non esige più la maggioranza assoluta dei membri presenti o rappresentati, per l'adozione delle delibere statutarie all'interno del consiglio di amministrazione.

Vanno nello stesso senso le nuove condizioni di elezione dei consigli. Nei sistemi precedenti, Faure o Savary, l'università era divisa in settori elettorali composti di una o più componenti, ciò poteva garantire una forma di rappresentanza dei UFR (*Unité de formation et de recherche*) all'interno dei consigli; l'elezione avrà luogo ormai, secondo la previsione legislativa dell'articolo L719/1 della legge del 2007, a livello dell'università tutta intera e si baserà sulla costituzione di liste sia intorno ad un progetto sia intorno ad un candidato alla presidenza.³⁵³

Per quanto riguarda le competenze del Consiglio di Amministrazione esse non si trasformano rispetto a prima. I poteri acquisiti, lo sono prima di tutto in termini relativi per la *capitis diminutio* che colpisce i due altri consigli, declassati al rango di semplici organi consultivi, lì dove originariamente potevano dover emettere delle proposte o dovevano riempire un ruolo di istruzione. Perdono quindi i poteri di iniziativa che gli erano stati originariamente riconosciuti. Trattandosi di consiglio scientifico questo riguarda soprattutto gli orientamenti delle politiche o la ripartizioni dei crediti della ricerca³⁵⁴.

³⁵³ Le liste garantiscono la rappresentanza di innumerevoli settori di formazione dell'università. Il senato precisava inoltre che si trattava "*di discipline giuridiche economiche, e di gestione, di lettere e scienze umane e sociali, di scienze e tecnologia e di discipline della sanità*". Il decreto in preparazione prevede che gli statuti delle università debbano istituire dei settori elettorali nei quali i seggi da assegnare saranno ripartiti. L'elezione avrà luogo su scala di tutta l'università e, tenuto conto delle sue condizioni gli insegnanti rappresentanti di ogni settore non saranno necessariamente quelli della opinione dominante all'interno dei loro componenti. Per i cambiamenti apportati dalla legge del 2007 vedi, *Libertés et responsabilités des universités code de l'éducation tel que modifié par la loi n°2007-1199 du 10 août 2007*, annotato e commentato, Chasseneuil-du-Poitou, 2007.

³⁵⁴ Occorrerà aspettare la revisione del decreto statuario degli insegnanti per apprezzare definitivamente il significato esatto dell'art. 46 della legge, quando trasferirà un anno dopo la pubblicazione della legge le competenze residuali delle commissioni di specialisti al consiglio scientifico.

Con riferimento invece al Consiglio degli Studi e della Vita universitaria, la “perdita di poteri” riguarda praticamente tutte le sue competenze: orientamento degli insegnamenti, domande di abilitazione, politiche di orientamento o di inserzione e misure riguardanti la vita universitaria, proporre degli orientamenti per la politica di ricerca dell’ateneo e per la ripartizione dei fondi destinati alla ricerca³⁵⁵. E anche dalla nuova composizione e dall’evoluzione del modo di elezione del consiglio di amministrazione che il legislatore si attende un beneficio. Il consiglio comprendeva tra 30 a 60 membri ora è fortemente ridotto e comporterà dai 20 ai 30 membri³⁵⁶. La possibilità di far rimanere da 30 a 60 il numero dei membri dipenderà dal fatto che il consiglio di amministrazione uscente adotti una modifica statutaria nei primi 6 mesi dalla pubblicazione della legge, altrimenti il primo consiglio di amministrazione eletto sarà limitato a venti membri. La rappresentazione delle diverse categorie evolve leggermente (un po’ più del 45% degli insegnati e di ricercatori divisi ugualmente tra professori e altre categorie, 10% personale amministrativi e di biblioteca, un 15% di studenti). Spetta comunque al presidente la competenza di designare, le personalità esterne diverse dai rappresentanti delle collettività territoriali.

³⁵⁵ L’importanza di questo Consiglio è dovuta anche al fatto che esso è sentito sull’insieme dei problemi concernenti le domande di conferimento dei diplomi e sulla qualificazione del personale richiesto al ministero. Con particolare riferimento ai diplomi, le università sono abilitate dal ministero dell’Educazione nazionale a rilasciare i *diplomi nazionali* di ogni livello a seguito d’una procedura complessa; solo i *diplomi d’università* possono essere creati liberamente dagli atenei, ma essi dipendono dai mezzi finanziari ed umani di cui dispongono le università.

³⁵⁶ Il Consiglio d’amministrazione è composto da 30 a 60 membri, di cui dal 40% al 45% sono docenti e ricercatori, dal 20 al 30% sono personalità esterne (rappresentanti di enti territoriali, del padronato, dei lavoratori dipendenti, ecc.), dal 20 al 25% sono studenti e dal 10 al 15% sono rappresentanti del personale amministrativo, tecnico e di servizio. Nella misura in cui le università sono - e si tratta della loro stragrande maggioranza - di tipo pluridisciplinare, il Consiglio di amministrazione deve essere rappresentativo delle differenti discipline; esso determina in particolare, la politica d’ateneo, vota il bilancio e fissa la autonomia dell’Università in Francia ripartizione delle spese, che sono, per altro, attribuite dal ministero. L’università non può, dunque, che domandare la loro assegnazione, ma non ha alcun potere di crearle. Il Consiglio di amministrazione appare, pertanto, alla luce del dato normativo, come un organo decisionale, mentre gli altri consigli hanno solo funzioni propositive nei suoi confronti

Anche se la nuova legge ha tolto potere a questi due Consigli, essi risultano ancora importanti per il sistema universitario, soprattutto per la loro importanza nella partecipazione di tutte le componenti alla vita politica e di governo delle università. In particolare il Consiglio scientifico è composto, quanto al suo 60- 80%, da rappresentanti del personale (di cui almeno la metà dei professori o equivalenti), quanto al suo 7,5-12,5% da personalità esterne (in particolare da ricercatori appartenenti ad altra struttura). Differentemente il Consiglio degli studi e della vita universitaria è composto per il 75-80% da rappresentanti dei docenti e degli studenti (le due categorie sono rappresentate paritariamente), per il 10-15% da rappresentanti del personale amministrativo, tecnico e di servizio e per il 10-15% da personalità esterne; incaricato di proporre gli orientamenti in materia di formazione. Esso è, per altro, “il garante delle libertà politiche e sindacali studentesche”.

Si noti che la legge ha previsto un largo spazio alle personalità esterne in seno ai consigli: si tratta di favorire l’inserimento dell’università nella città, interessando alla vita dell’ateneo non solo gli amministratori locali eletti ma anche le imprese.

Se i tre consigli hanno un ruolo importante nella amministrazione dell’università, il Presidente, che li presiede tutti, è quello che regge il carico della gestione quotidiana, assistito da un lato dal segretario generale, che è un funzionario di alto livello, dall’altro dai vice presidenti, eletti dai differenti consigli. E’ al Presidente che spetta, in particolare, la responsabilità di rappresentare giuridicamente l’ateneo e di gestire il bilancio, nella qualità di soggetto che dispone delle entrate e delle uscite; egli ha autorità sul personale e, in particolare, assegna ai differenti servizi il personale amministrativo, tecnico e di servizio.

In realtà, però, il suo potere non risiede unicamente nelle competenze assegnategli dalla legge: nella misura in cui, come si è visto, l'università dispone di una sia pur limitata autonomia finanziaria - limitata, si ripete, non solamente in relazione all'origine delle sue risorse ma anche perché le sue spese devono rispettare il principio di specializzazione - il presidente ha un ruolo essenziale nel negoziare con il ministero dell'Educazione nazionale l'attribuzione dei locali nonché dei posti di docente e amministrativi. Inoltre, la ricerca di finanziamenti lo porta a sviluppare rapporti con enti territoriali³⁵⁷.

Ma è soprattutto lo statuto del presidente dell'università che evolve. La legge cambia profondamente le condizioni di eleggibilità, spostando di tre anni l'età limite di esercizio delle sue funzioni; senza andare così lontano dal progetto iniziale, la legge allarga le categorie nelle quali la scelta può essere fatta, aprendo la funzione agli insegnanti o ricercatori non permanenti, senza condizioni di nazionalità.

Ma la legge porta soprattutto rispetto al sistema precedente due modifiche fondamentali. Da una parte riserva l'elezione del Presidente ai soli membri eletti dal Consiglio di Amministrazione; dall'altra parte lega in modo molto stretto il mandato del Presidente al Consiglio di Amministrazione che lo ha eletto: le durate sono identiche; le funzioni del Presidente scadono al termine di quelle dei membri del Consiglio di Amministrazione; e in caso di interruzione anticipata del mandato del Presidente in carica, il successore è eletto solamente per la durata che resta in corso.

In controparte la legge forza sensibilmente le competenze del Presidente. Presidente dei tre i Consigli è membro anche dei due dove non

³⁵⁷ che - in certi casi, come a Grenoble, per esempio - contribuiscono in modo significativo agli investimenti in materiale e in locali e alla predisposizione di borse di studio per gli studenti.

è stato eletto, e il suo voto diviene determinante in caso di voto di parità di voti.

Le attribuzioni in materia di gestione delle risorse umane sono rafforzate. Sarà per esempio responsabile della attribuzione dei premi al personale compreso quelli che dipendevano anteriormente dalla decisione ministeriale; avrà dei poteri incrementati nella reclutamento degli studenti soprattutto per le attività di tutoraggio o per i servizi alle biblioteche.

Ma c'è stata una disposizione prevista dalla nuova legge che ha suscitato molti dibattiti all'interno delle assemblee universitarie. Secondo tale disposizione, al Presidente viene trasferito il diritto di opporsi a ogni decisione sul personale emettendo un parere favorevole e motivato.

Ciononostante la legge esclude il caso delle prime opposizioni pronunciate in seguito al cono scorso nazionale per cattedre dell'insegnamento superiore³⁵⁸.

Inoltre il presidente nomina ad eccezioni delle rappresentanze locali, le personalità esterne membri del Consiglio di Amministrazione; questo spiega il motivo per il quale non partecipano alla votazione della sua elezione.

Questa intensa attività esterna non deve far sottacere quella interna, che consiste anche nella mediazione in seno allo stesso ateneo;

³⁵⁸ All'inizio degli anni 70 questa questione aveva creato dei problemi avendo alcune università posto la eccezione della loro autonomia per affermare la loro preferenza a favore di candidati non così bene classificati al fine di ruscare la nomina di quelli nominati dal ministero. Questa questione aveva all'epoca ritardato di vari mesi alcune situazioni prima che il ministero chiudesse la questione nel significato oggi confermato dalla legge. Nel sistema precedente trattandosi di insegnanti questo potere apparteneva al consiglio di amministrazione ristretto, che poteva rigettare una lista presentata da una commissione di specialisti in base a dei motivi come l'insufficiente qualità dei candidati o in base a considerazioni di politica generale dell'università; esercizio di questa competenza dava inoltre luogo ad alcune difficoltà contenziose come ad esempio l'abuso che poteva esserne fatto. Da qui l'esigenza di un parere motivato che darà luogo al controllo ristretto da parte del giudice. Inoltre il consiglio di stato aveva ammesso la validità di questi pareri negativi da parte di un direttore di IUT qualora fossero motivati da un contrasto tra la proposta e le prospettive di evoluzione del dipartimento di accoglienza.

effettivamente, ogni università è composta di diverse strutture, chiamate unità di formazione e di ricerca (UFR), che sono amministrate da consigli eletti e dirette da un direttore anch'esso eletto dal suo consiglio³⁵⁹. I centri e i laboratori sono collegati a queste strutture di formazione e di ricerca.

Se spetta ai consigli centrali e, particolarmente, al Consiglio di Amministrazione di decidere sulle domande in materia di bilancio e di personale formulate dalle differenti componenti, sono il Presidente e i suoi collaboratori che elaborano le proposte che saranno sottoposte al Consiglio d'amministrazione.

Il carattere "presidenzialista" del governo dell'università³⁶⁰ è oggetto di critiche, ma altri, invece, considerano le università assoggettate ad un regime assembleare dominato dalle organizzazioni sindacali. In effetti, la capacità reale di iniziativa degli organi di gestione è minore di quanto potrebbe ritenersi, dato che ogni importante problema (creazione di nuovi posti, concessione dei diplomi, ecc.) è assoggettato alla volontà determinante del ministero dell'Educazione nazionale.

E' questa tutela, considerata troppo intensa, che è contestata da alcuni e ritenuta responsabile delle difficoltà degli atenei.

³⁵⁹ Ogni struttura (UFR) è dotata di un bilancio costituito da dei fondi attribuiti dall'università e da risorse proprie; il direttore è "ordonnateur secondaire".

³⁶⁰ Alla maniera delle istituzioni statali.

5. L'autonomia finanziaria del sistema di istruzione superiore in Francia.

La legge d'orientamento del 17 novembre 1968 sull'insegnamento superiore, detta legge Faure, come già ricordato, ha trasformato le università in *“établissements”*, ovvero in enti pubblici a carattere scientifico e culturale.

Abbiamo già sottolineato come, scegliendo lo statuto di ente pubblico, i redattori della legge avevano manifestato la loro volontà di dare alle università una gestione decentralizzata, della quale autonomia e partecipazione costituivano i principi essenziali.

La legge del 26 gennaio 1984 sull'insegnamento superiore non ha modificato l'orientamento della citata legge Faure, ma ha teso ancor più a *“radicalizzare i principi di base e a dare ad essi un campo di applicazione più ampio”*³⁶¹.

Ormai l'università, come più volte ricordato, è un ente pubblico a *“carattere scientifico, culturale e professionale”*; quest'ultima qualificazione permette di assoggettare allo stesso statuto giuridico le differenti strutture d'insegnamento superiore, anche quelle esterne all'università stessa.

L'università, di conseguenza, è dotata di personalità giuridica, di autonomia finanziaria ed è sottoposta al principio di specialità; l'oggetto della sua attività e dei suoi scopi è cioè definito dalla legge³⁶².

³⁶¹ Cfr. BONHOTAL, J. P., *L'organisation budgétaire, financière et comptable dans l'enseignement supérieur*, A.J.D.A., 1989, p. 507.

³⁶² Conformemente all'art. 34 della Costituzione del 4 ottobre 1958, è la legge che fissa le regole concernenti la creazione di categorie di enti pubblici; per altro ogni nuova università è creata in via regolamentare, e cioè con decreto ministeriale.

In quanto “*établissement public National*”, l’università è sottoposta all’autorità di controllo del Ministro dell’Educazione nazionale, esercitata attraverso dei rettori-cancellieri delle università, ciascuno nella circoscrizione didattica amministrativa di sua competenza.

Ma la realtà dell’autonomia, in particolare finanziaria, dell’ente pubblico a carattere scientifico, culturale e professionale è strettamente legata alla stessa natura di ente pubblico³⁶³. Anche se il regime finanziario di questi enti, ha subito qualche riforma e, in particolare, il bilancio dell’università non è sottoposto a una approvazione preventiva dell’autorità tutoria per essere esecutivo³⁶⁴, questa nuova denominazione fa sì che essi permangano nella categoria degli enti pubblici amministrativi.

L’obbligo di rispettare le regole della contabilità pubblica³⁶⁵ implica una gestione quotidiana burocratica, infatti le entrate e le uscite sono sottoposte alla regola della specialità, e ciò significa che ogni componente dell’università, vale a dire le strutture dette unità di formazione e di ricerca (UFR), i servizi centrali, i servizi comuni e i dipartimenti, si vede assegnare delle risorse a fini specifici cioè delle risorse che devono essere utilizzate

³⁶³ In effetti si distinguono, nel diritto francese, due tipi di enti pubblici: quelli amministrativi, caratterizzati particolarmente dalla loro sottoposizione alle regole della contabilità pubblica e del controllo finanziario *a priori*, e quelli industriali e commerciali, la cui gestione si ispira largamente alle regole del diritto privato e che sono assoggettati solo ad un controllo finanziario *a posteriori*; in tal senso vedi BONHOTAL, J. P, *op. ult. cit.*, p. 512.

³⁶⁴ In tal senso v. FRIEDEBERG E., MUSSELIN C., *Le gouvernement des universités, perspectives comparatives*, Paris, L’Harmattan, 1992. Gli autori rilevano come, il rettore-cancelliere, che assicura il controllo sulle università, è destinatario del progetto di bilancio che deve normalmente essergli indirizzato entro il termine di 15 giorni prima che sia sottoposto alla discussione e al voto del Consiglio di amministrazione dell’università, e che per essere adottato deve essere comunicato al rettore per divenire esecutivo. È pertanto è facile riscontrare che non esiste un controllo *a priori* da parte del Ministero dell’educazione. Esso ha tuttavia, il potere di effettuare un controllo *a posteriori*, così come previsto dalla legge Faure del 1968.

³⁶⁵ Per l’utilizzazione dei loro finanziamenti, le università, rientrando nella categoria degli enti pubblici; sono sottoposte alle norme della contabilità pubblica. Anche per ciò che attiene al finanziamento sul personale, (ovvero la copertura finanziaria di nuovi posti da mettere a concorso siano essi destinati a personale docente che non docente, oppure la contrattazione per gli aumenti salariali) appartenendo il personale universitario alla funzione pubblica esso soggiace alle sue regole.

per delle spese ben precise ed è autorizzata ad effettuare spese determinate, le une e le altre corrispondenti a delle funzioni particolari, per meglio dire delle spese “vincolate” che si riferiscono ovviamente all’insegnamento, alla ricerca, a spese di amministrazione, materiali, ecc.

Questo sistema è molto rigido e spetta all’agente contabile dell’ente³⁶⁶ di sorvegliare che il responsabile principale, il Rettore dell’università e i responsabili secondari (vice Rettore, capi servizio, direttori delle unità di formazione e di ricerca) rispettino le regole relative in particolare agli impegni di spesa assunti.

Ma l’eventuale margine di autonomia di cui può realmente possono disporre le università si evince assai di più dalla provenienza delle risorse finanziarie. Lo Stato, fino all’ultimo decennio, ha rappresentato la principale, se non l’unica in alcune circostanze, fonte di finanziamento per le università. Le restrizioni di bilancio che, da quindici anni, hanno colpito le università al pari degli altri servizi pubblici, dovuto alla scarsità di risorse, che come abbiamo visto ha colpito anche il sistema universitario italiano, hanno spinte le università a cercare nuovi canali di approvvigionamento di mezzi, e cioè ad aumentare le risorse proprie. Tuttavia la possibilità effettiva di raggiungere questo scopo non è uguale per tutti gli atenei, essendo essa legata alla loro dimensione, alle discipline che costituiscono l’oggetto delle ricerche o alla capacità di offrire servizi in “vendita”.

Passiamo ora, brevemente, a esaminare la struttura del bilancio di una università e la posizione che in esso hanno le differenti fonti di finanziamenti.

³⁶⁶ Si tratta di funzionario nominato con decreto congiunto del Ministro dell’Educazione nazionale e del Ministro del Bilancio.

Le università dispongono, come già detto di autonomia finanziaria, ma si deve notare che una parte notevole delle loro risorse non è iscritta nel loro bilancio.

In quanto proprietario del patrimonio immobiliare universitario, lo Stato è competente, attraverso il ministero dell'Educazione nazionale, sull'insieme delle spese, salve le ipotesi in cui gli enti locali provvedano, occasionalmente, ad investimenti nella costruzione di locali per l'università.

I finanziamenti per la costruzione e la conservazione degli immobili, sono infatti assegnati direttamente dallo Stato, ma spesso gestiti da servizi esterni dello Stato, come ad esempio i Rettorati. Le università possono quindi far eseguire opere di costruzione, esse hanno i diritti e gli obblighi del proprietario nei confronti dei loro locali, ma non hanno il diritto di destinazione di questi beni.

Lo stesso Ministero è il datore di lavoro della stragrande maggioranza del personale, docente o amministrativo, tecnico o di servizio, e tutti costoro sono considerati funzionari dello Stato. Pertanto tutti gli importi destinati agli stipendi o alla costruzione, acquisto o trasformazione degli immobili non appaiono nel bilancio dell'università.

Non sono iscritti al bilancio delle università anche i mezzi forniti dai grandi organismi di ricerca, ma soprattutto, non vengono iscritte quelle dotazioni speciali assegnate per un'opera o per un evento particolare o anche per una ricerca specifica. È questo il caso specialmente per il contratto tra lo Stato e l'università, che seleziona un certo numero di programmi nuovi e prioritari, finanziati in supplemento alla dotazione ordinaria.

Una dotazione globale di funzionamento è stata istituita dal novembre 1989. Essa raggruppa le sovvenzioni che erano state attribuite dalla legge Faure³⁶⁷.

Dal 1993 è stato messo in opera un nuovo modo di calcolare le sovvenzioni. Esso tiene conto del numero degli studenti e di un tasso di sovvenzione per studente, con una modulazione secondo la disciplina e il titolo di studio³⁶⁸.

La dotazione globale delle università, si divide in finanziamenti a finalità strutturali, in finanziamenti destinati all'insegnamento, finanziamenti per ore complementari di insegnamento (in particolare queste ultime somme sono erogate a personale esterno), e, infine, per la ricerca.

Più in particolare il Ministero dell'Educazione nazionale finanzia in media il 50% del bilancio di funzionamento delle università.

L'altra metà delle entrate proviene da risorse proprie dell'università, che sono costituite nel modo seguente: le tasse universitarie, il cui importo per studente è fissato dal Ministero dell'Educazione nazionale; le tasse di "*apprentissage*", che sono versate dai datori di lavoro per i diplomi di studi superiori di specializzazione, attraverso i quali è fornita una formazione professionale di alto livello³⁶⁹; le prestazioni di ricerca, il cui ammontare può essere più elevato nelle

³⁶⁷ La legge Faure attribuiva le sovvenzioni in funzione di tre criteri oggettivi: a) le superficie costruite e quelle che dovevano essere costruite che facevano parte dell'università; b) il numero delle ore d'insegnamento necessarie per inquadrare gli studenti, tenendo anche conto delle abilitazioni dei diplomi nazionali; c) l'ammontare di ore supplementari d'insegnamento che possono essere attribuite, in funzione degli indirizzi, a docenti dell'università o a persone esterne come ad esempio a personale provenienti da imprese.

³⁶⁸ Un sistema sperimentale contempla di prendere in considerazione, almeno parzialmente, i risultati degli studenti nei diversi indirizzi, introducendo una valutazione ponderata secondo il numero dei diplomati. Cfr. EICHER J. C., GRUEL L., *Le financement de le vie étudiante, Paris*, in *Cahier de l'OVE*, La documentation française, 1996, p. 34 e ss.

³⁶⁹ All'interno del *cursus* del "*Diplôme d'études supérieures spécialisées*" (DESS) è incluso uno stage obbligatorio in una impresa, ufficializzato in una annotazione sul diploma.

università ove sono impartiti insegnamenti in scienze aventi caratteristiche tali da costituire possibile oggetto di contratti di ricerca applicata; le prestazioni di formazione continua, che corrispondono alla remunerazione di servizi cosiddetti “vendibili” e che di conseguenza non costituiscono delle risorse nette per l’università³⁷⁰; infine, i prodotti finanziari, costituiti dagli interessi dei depositi di tesoreria effettuati presso le banche.

Da questi brevi cenni risulta chiara la dipendenza finanziaria delle università a causa da un lato dei limiti giuridici cui sono sottoposte in materia di bilancio, dall’altro dal volume di risorse che dipendono ancora dal Ministero dell’Educazione nazionale. In effetti, anche se la parte di risorse proprie non sono trascurabili³⁷¹, l’autonomia dell’università è ancora relativamente limitata e per di più gli organi dirigenti, non dispongono di quei poteri che risulterebbe fondamentale al fine di stabilire e realizzare una politica autonoma di ateneo forte.

³⁷⁰ Queste attività sono sottoposte al principio dell’equilibrio finanziario, ovvero l’università deve disporre in ogni momento della propria esistenza di una quantità di finanziamenti sufficiente a coprire gli investimenti richiesti dalla gestione; in ogni momento della gestione finanziaria dell’istituto deve essere in grado di poter verificare l’uguaglianza tra le fonti che possono essere impegnate e i fondi impiegati.

³⁷¹ Si constata tuttavia come negli ultimi anni, questa parte di finanziamento non è aumentata in modo rilevante. Cfr. COHEN E., *Le financement des universités : Investir plus et mieux*, in *Conference “Enabling European higher education to make its full contribution to the knowledge economy and society*, European Commission, 1995, pp. 1- 16.

6. Il personale docente: le “indennità contrattuali” degli anni novanta.

In Francia la professione accademica è divisa in tre settori - *grandes écoles*, università, settore della ricerca - ognuno con una differente storia e con peculiari percorsi di carriera³⁷².

Le politiche di reclutamento, carriera e retribuzione sono uniformate a livello nazionale per università e settore della ricerca, mentre le *grandes écoles* presentano condizioni d'impiego che possono variare a seconda che si tratti di scuole pubbliche, scuole finanziate dalle camere di commercio e scuole private. Inoltre, nelle *grandes écoles* la presenza di personale part-time e a tempo determinato costituisce una caratteristica comune del settore che lo differenzia sia dal settore della ricerca dove il personale non assume status giuridico di *civil servant*, ma è nominato con contratti di pubblico impiego, sia dal settore universitario dove il personale accademico è di ruolo e ad esso sono riconosciute garanzie di sicurezza e stabilità del posto di lavoro.

Una distinzione importante all'interno del settore universitario francese è quella tra l'essere nominati all'interno di un determinato *corp* o essere nominati per un posto. Gli accademici di ruolo formano i *corps universitaires*, una configurazione giuridica che rende equivalente il corpo

³⁷² Soprattutto nel corso degli ultimi vent'anni i tre settori hanno sviluppato strategie di diversificazione interna che hanno attenuato le originarie differenziazioni di mission e di contenuto del lavoro accademico, ma permangono importanti differenze tra il settore universitario e della ricerca da un parte e il più prestigioso settore delle *grandes écoles* dall'altra, in tal senso v. FRIEDBERG E., MUSSELIN C., *The Academic profession in France*, in CLARK B. R., a cura di, *The Academic Profession. National, Disciplinary and Institutional Setting*, Berkeley, University of California press, 1987, p. 100.

accademico ai funzionari pubblici dello Stato (*corps d'état*)³⁷³. Essi risultano pertanto iscritti nel bilancio dello stato.

I docenti universitari francesi si articolano in due categorie. La prima è quella dei docenti di ruolo: *enseignants-chercheurs*, che comprendono *professeurs, maîtres de conférences e assistants titulaires* (ruolo quest'ultimo ad esaurimento)³⁷⁴; la seconda categoria è quella dei docenti a tempo determinato: *personnels enseignants non permanents*, che racchiude a sua volta: *associe, attachés temporaires d'enseignement et de recherche, moniteurs*³⁷⁵.

A tali categorie si affiancano i soggetti comandati dagli istituti superiori (*personnels du second degré en fonction dans l'enseignement supérieur*).

I corpi o gradi sono quelli di *assistants, maîtres de conférences, professeurs*. Il reclutamento e le promozioni, i salari e altri aspetti della gestione del personale sono gestiti centralmente da parte di organismi

³⁷³ Negli anni 1999/2000 i docenti universitari francesi erano circa 88.000. Circa 3/5 del totale era rappresentato dagli *enseignants-chercheurs*, tra i quali i *professeurs* rappresentavano il 34%, i *maîtres de conférences* il 63%, gli *assistants titulaires* (ad esaurimento) il 3%. Fonte: Ministère de l'Education Nationale, Note d'information 42/02, *Les personnels enseignants de l'enseignement supérieur 2000-2001*.

³⁷⁴ In Francia, il corpo degli *assistants* è andato svuotandosi e nel 2001 rappresentava soltanto l'1,87% di tutto il personale universitario. Questo andamento è stato controbilanciato sia dal notevole sviluppo di *maîtres de conférences* (40,5% del totale del personale docente universitario del 2001) sia dall'introduzione di nuove categorie di posti attribuiti per contratto a tempo determinato. *Repères et références statistique sur les enseignements, la formation et la recherche*, edizione 2002.

³⁷⁵ I *professeur associé ou invité* sono soggetti reclutati segnatamente tra professionisti o ricercatori. Il *professeur invité* è un accademico straniero invitato dalle università per una attività limitata a qualche mese, durante la quale egli possiede gli stessi diritti e doveri del personale di ruolo. Per quanto riguarda gli *attachés temporaires d'enseignement et de recherche*, essi sono reclutati annualmente a tempo pieno o parziale, fra gli studenti che stanno per conseguire o hanno già conseguito il titolo di dottore in ricerca. Infine, i *moniteur*, sono coloro che, già titolari di una borsa per ricerca, possono essere incaricati dalle facoltà in modo autonomo, con retribuzione supplementare a svolgere una limitata attività didattica a favore di studenti del primo o del secondo anno. Le posizioni di *attachés temporaires d'enseignement et de recherche* (ATERS) e *Moniteurs* sono state utilizzate soprattutto per coprire il crescente carico didattico a fronte dei ritardi delle decisioni ministeriali nella copertura dei posti vacanti. Nel 2001, *attachés e moniteurs* rappresentavano il 14,7% di tutto il personale accademico universitario. Per un maggiore approfondimento sul personale docente in Francia vedi, COULON A., ENNAFAA R., PAIVANDI S., *Devenir enseignant du supérieur: enquête auprès des allocataires moniteurs de l'enseignement supérieur*, Paris, L'Harmattan, 2004; BAUDEMONT S., *Enseignements universitaires en Europe: carriers et statuts*, Conseil de l'Europe, 1995; CHARLE C., FERRE R., *Le personnel de l'enseignement supérieur en France aux XIXe et XXe siècles*, Paris, Editions CNRS, 1995.

nazionali che nel caso di questioni finanziarie e di carico di lavoro coinvolgono dirette negoziazioni con i sindacati.

Il reclutamento e le promozioni sono regolati in modo differente a seconda del “corpo” e della disciplina di appartenenza. Per divenire *maitres de conférences* è necessario avere un dottorato e candidarsi presso un’apposita sezione nazionale del *Conseil Supérieur des Universités* (CSU) la quale inserisce gli idonei in *listes de qualification* e assume la decisione finale sulla nomina ai posti vacanti dopo avere tenuto genericamente in conto le preferenze delle università.

Per il reclutamento nel corpo dei *professeurs*, dopo che un candidato ha conseguito *l’habilitation* da parte del CSU, la scelta finale rimane all’università la quale può scegliere tra una rosa di quattro candidati per ogni posto vacante. Soprattutto per le facoltà di giurisprudenza, economia e management, le procedure di reclutamento appaiono congegnate in modo da facilitare la competizione tra docenti a livello nazionale (cd. *agrégation du supérieur*).

A partire dalla fine degli anni ‘80 il sistema francese ha subito significativi cambiamenti che ne hanno attenuato il centralismo e la rigidità. Sono state parzialmente devolute alle università le responsabilità di chiamata di *maîtres de conférences* dalle *listes de qualification* del CNU³⁷⁶.

Inoltre, per le promozioni dalla seconda classe alla prima classe all’interno di ogni corpo - che nell’arco dell’intera carriera possono tradursi anche in raddoppio stipendiale - la quota disponibile per ciascuna disciplina

³⁷⁶ Le procedure di selezione dei professori di ruolo si attuano ormai sia livello nazionale che a livello locale. Per le figure non di ruolo, la selezione avviene solo a livello locale. Il centro della procedura di selezione a livello nazionale, come detto, è il Consiglio Nazionale Universitario, composto in via paritaria da *professeurs e maîtres de conférences*. I componenti delle commissioni di valutazione sono del medesimo grado rispetto alle qualifiche messe a concorso. Per le selezioni a livello locale, le università istituiscono un comitato per la definizione delle procedure selettive. Viene quindi eletta una commissione concorsuale composta in egual numero da *professeurs e maîtres de conférences*, vedi BAUDEMONT S., *op cit.*, p. 121.

continua ad essere definita centralmente, ma ora le università possono scegliere metà della quota³⁷⁷.

Tuttavia dal 1990 esiste un dispositivo di indennità contrattuali che, in funzione delle proposte fatte dall'università, sono attribuite dall'amministrazione centrale. Più precisamente vengono attribuite indennità d'inquadramento dottorale e di ricerca per una durata di quattro anni a coloro la cui attività di ricerca e di inquadramento dottorale si distingue in modo notevole. Viene accordata una indennità didattica ai docenti che accettano di svolgere compiti supplementari nel primo e nel secondo ciclo. Essa non è cumulabile con l'indennità di inquadramento dottorale. Infine viene versata una indennità ai docenti che assumono responsabilità di amministrazione e di gestione come quella di Presidente di università, Direttore di UFR ecc.

Con l'istituzione di queste "indennità contrattuali", si è attuata, quel progetto di autonomia già previsto dalla legge Savary, per cui attraverso l'intervento delle singole università, è possibile premiare i meritevoli e coloro maggiormente contribuiscono con il loro personale apporto, allo sviluppo e alla crescita dell'ateneo.

Le retribuzioni dei docenti, si suddividono in: retribuzione base, retribuzione supplementare ed entrate da attività esterne (didattica, ricerca, consulenze ecc.). Le retribuzioni "base" sono fissate a livello nazionale, restando alle università, nella loro autonomia, la gestione delle eventuali retribuzioni accessorie.

³⁷⁷ Il consiglio di amministrazione dell'università definisce due liste di docenti, una sulla base di criteri di produttività della ricerca e l'altra sulla base di criteri relativi al carico didattico e alle responsabilità amministrative. Il CNU, il quale è chiamato a scegliere la seconda metà della quota disponibile per le promozioni, interviene che l'università ha espresso le proprie preferenze, in genere, rispettando le graduatorie delle liste, vedi BURNHAM J., *France: A Centrally-Driven Profession*, in FARNHAM D., a cura di, *Managing Academics Staff in Changing University Systems*, Buckingham, SRHE & Open University press, 1999, p. 87.

In ciascuna delle classi, l'avanzamento economico si realizza attraverso "scatti" di anzianità (3 per la prima classe e 6 per la seconda). La permanenza all'interno di ciascun scatto retributivo varia da 1 a 5 anni.

Infine per quanto riguarda il collocamento a riposo per limiti di età è previsto al compimento del 65° anno, salvo che per i professori di classe *exceptionnelle* (non più del 10% del totale dei docenti di ruolo), per i quali il collocamento a riposo può avvenire a 68 anni³⁷⁸.

³⁷⁸ Fra i *professeurs*, il 49% dell'attuale organico andrà in pensione entro 2010, con un'uscita di circa 850 unità l'anno. Fra i *maîtres de conférences*, i pensionamenti saranno pari al 25% dell'attuale organico, con una media annua di uscita pari a 820 unità. *Repères et références statistique sur les enseignements, la formation et la recherche*, Edizione 2002.

7. La centralità della valutazione nei sistemi di istruzione superiore, formazione e ricerca francesi.

Anche in Francia nel corso degli ultimi decenni la problematica della valutazione è divenuta centrale per i sistemi di istruzione, formazione e ricerca, sia su scale internazionale, con riferimento ai processi di comparazione, integrazione e competizione dei sistemi formativi e di ricerca, sia negli ambiti nazionali, ove la modalità di espletamento della funzione valutativa e il ruolo specifico ad essa attribuito determinano, anche nel contesto francese, la forma stessa delle relazioni fra i pubblici poteri e le istituzioni formative e di ricerca³⁷⁹.

Per le università francesi, non pochi fattori hanno concorso ad una peculiare accentuazione della questione valutativa. Primo fra tutti il processo di trasformazione della “missione” delle università, con il passaggio dalla “formazione per le *élites*” alla “formazione per i molti”. L’incremento esponenziale del numero degli studenti e il moltiplicarsi delle istituzioni universitarie sul territorio hanno proposto con forza il problema della qualità e della gestione della qualità³⁸⁰, motivando forme di controllo

³⁷⁹ L’importanza della valutazione, all’interno del sistema di istruzione superiore francese, è stata sottolineata proprio dall’allora Presidente della Repubblica, che nel 1985, in occasione dell’insediamento del Consiglio nazionale di valutazione (CNE), ha enunciato un motto di tre parole: “*autonomie, responsabilité e évaluation*”. Così facendo, e per la prima volta, egli affermava senz’ambiguità la fiducia riposta nelle università, mentre la tradizione francese di centralizzazione e di gestione diretta implicava di tenerle incessantemente sotto tutela. Cfr. DAUMARD, P., *Evaluations et management public: le cas des universités*, in *Politique et management public*, 1990, n. 1, p. 76.

³⁸⁰ Il problema della qualità delle università e della sua gestione è stato ben analizzato da BRENNAN J., SHAH T., *Managing quality in Higher Education. An International perspective on Institutional Assessment and Change*, Buckingham, SRHE & Open University Press, 2000. Gli autori illustrano come i sistemi di gestione della qualità possono essere configurati per rispondere a scopi differenti, possono essere relativi a oggetti diversi ed effettuarsi utilizzando metodologie che possono variare con l’oggetto e le finalità. Uno schema di classificazione utile per inquadrare il campo è rappresentato dai punti seguenti: a) “assicurazione della qualità” (*quality assurance*), intesa come il sistema interno di politiche e processi diretto ad assicurare il mantenimento e il miglioramento della qualità delle attività accademiche; b) “valutazione della qualità” (*quality assessment*), con la quale si indica il processo esterno di esame e formazione di un giudizio sulla

centrale, intese a trasferire la verifica/garanzia del livello di qualità e prestazione dall'interno all'esterno degli atenei.

La propensione per una valutazione sempre più puntuale e stringente del rendimento delle università è risultata ulteriormente enfatizzata per l'acuirsi del problema del finanziamento, tra necessità di maggiori risorse e crescenti difficoltà delle finanze pubbliche. Ne è derivata, per l'università, l'esigenza ineludibile di una maggiore accountability, a fronte di dare costantemente conto delle proprie scelte e dei propri risultati (con valutazioni affidabili e trasparenti) ai poteri pubblici, anche locali, ai portatori di interesse, alle forze sociali e professionali e all'opinione pubblica in genere.

Infine, il processo di "autonomizzazione" delle istituzioni universitarie, variamente in atto in tutta Europa, ha visto il contestuale emergere anche in Francia, della figura dello "Stato valutatore" come contrappeso alla autonomia³⁸¹.

L'esperienza francese, ha origine nel 1984 con l'istituzione del Comitato nazionale di valutazione (CNE), che con un successivo provvedimento nel 1989 ha acquistato lo status di autorità amministrativa indipendente.

La legge assegna al Comitato il compito di valutare ciascuna università; il rapporto che valuta il singolo ateneo viene trasmesso al

qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento o sulla qualità della ricerca; e) "verifica della qualità" (*quality audit*), la quale esprime il processo di osservazione esterna volto a fornire garanzie che l'istituzione abbia adottato un efficace sistema di assicurazione della qualità.

³⁸¹ Pur in presenza di modelli diversi di autonomia universitaria e di differenziate combinazioni di autonomia "sostantiva" e autonomia "procedurale" si registra una tendenziale transizione del ruolo statale da "controllore burocratico" a "supervisore strategico", da cui prende forma la figura dello "stato valutatore", vedi BERDHAL R., *Universities and Government in the 21st Century: The US experience*, in D. BRAUN D., MERRIEN F., (a cura di), *Towards a New model of Governance of Universities? A comparative view*, London, Jessica Kingsley, 1999.

Presidente della Repubblica e viene reso pubblico al fine di informare gli utenti.

La valutazione si estende in primo luogo alla ricerca³⁸², alla formazione, alle relazioni che l'università intrattiene con il mondo delle imprese, alla gestione amministrativa.

La valutazione di ciascuna università è condotta da un gruppo di lavoro costituito da membri dell'autorità e da esperti esterni. Il Comitato non ha né compiti di regolazione, né diretta responsabilità nella ripartizione delle risorse. Le sue raccomandazioni sono trasmesse agli organi ministeriali competenti, i quali ne tengono conto nel formulare la relazione per l'allocazione delle risorse disposta dal Ministro.

Il metodo di valutazione utilizzato dal CNE si avvale di parametri individuati dall'OCSE e concertati con la Conferenza dei Presidenti delle università francesi³⁸³.

³⁸² Negli ultimi anni in tutta Europa è stato affermato il principio della rilevanza, ai fini del miglioramento dei sistemi di istruzione superiore, della valutazione della ricerca. I rettori delle università europee hanno convenuto che la valutazione della ricerca è divenuto un fatto accettato della vita universitaria, ma anche una fonte di scetticismo tra i ricercatori circa le sue conseguenze e questa circostanza richiede che gli "esercizi di valutazione della ricerca" siano attentamente definiti nella struttura, nei metodi e negli scopi. (*Confederation of European Union Rectors' Conferences*, 2000). La maggior parte delle precedenti esperienze di valutazione della ricerca in Francia, hanno riguardato la valutazione *ex ante* di specifici progetti e programmi di ricerca, ma questa non ha dato grandi risultati. Si valutava cioè sui progetti più che sui risultati che la ricerca avrebbe apportato. Ultimamente si è passati alla ricerca *ex post*. La valutazione della ricerca nel sistema di istruzione superiore francese, intesa come valutazione *ex post* dei risultati complessivamente conseguiti dall'unità sottoposta a valutazione, ha due particolari funzioni: la prima è quella principalmente di strumento di accountability; lo scopo è assicurare che le ricerche condotte abbiano un appropriato standard, che le risorse siano state utilizzate in modo efficiente e che l'università stia mantenendo un congruo livello di servizio nei confronti della collettività per i fondi ricevuti. Allo stesso tempo, la valutazione della ricerca svolge essenzialmente la funzione di miglioramento continuo nell'ottica dell'apprendimento e di gestione della qualità totale. Lo scopo, pertanto, consiste nell'identificare forze e debolezze delle performance passate come base per la formulazione di nuovi indirizzi, volti a migliorare le performance del gruppo. Il metodo di valutazione utilizzato dal CNE è quello della *peer review* preceduta dall'autovalutazione; la qualità della ricerca dipende soprattutto dalla rispondenza a standard internazionali, espressa al più alto livello dalla pubblicazione in preminenti riviste internazionali soggette a *referees*. In tal senso vedi, DUBOIS P., *L'évaluation des universités en Europe*, Commission européenne, DG XII, Programme TSER, Rapport final, Bruxelles, 1998.

³⁸³ L'OCSE, per l'individuazione di tali parametri per la valutazione delle università, si è avvalso di un apposito gruppo di lavoro internazionale, i cui risultati sono stati pubblicati, da DAHLLOF U., HARRIS J., SHATTOCK M., STARAPOLI A., VELD R., *Dimensions of evaluation in higher education*, in *Higher education Policy Series*, n. 13, Jessica Kingsley, London, 1991.

L'esistenza di questa valutazione esterna incentiva le singole sedi a dotarsi di propri strumenti di controllo interni³⁸⁴. Il modello francese configura la misurazione delle *performances* raggiunte, come un servizio per la migliore informazione dell'utenza.

Il ruolo che la valutazione, nell'istruzione superiore francese viene ad assumere, risulta innanzitutto quale incentivo alla competizione tra gli atenei. Ma più in generale, sono diversi i vantaggi, che nel tempo, il sistema nazionale di valutazione, ha apportato, al sistema di istruzione superiore. Primo fra tutti è quello di stimolare l'adozione di appropriati sistemi di gestione della qualità da parte degli atenei e di rendere possibile e facilitare i confronti all'interno del sistema universitario tra situazioni comparabili, avviando positivi effetti di emulazione; inoltre il sistema della valutazione può essere utilizzato come strumento decisionale per rendere maggiormente razionale, giusto ed equilibrato il sistema di allocazione delle risorse e al contempo fornire ai portatori d'interesse informazioni per valutare il ritorno dell'investimento in istruzione e ricerca universitaria, favorendo il controllo sociale e lo sviluppo di logiche di mercato, mettendo gli utenti nelle migliori condizioni per scegliere. La valutazione consente infine, di verificare l'efficienza e l'efficacia di una data università, consente

³⁸⁴ La valutazione interna nelle università francesi ha lo scopo di sostegno (*internal supportive review*) e viene condotta da università, unità accademiche, individui, allo scopo di migliorare la qualità delle proprie attività e indurre un processo di apprendimento nel quale ogni decisione derivante dalla valutazione viene presa da coloro che vengono valutati. La valutazione può fornire elementi utili per rivedere i contenuti del programma di insegnamento, l'organizzazione del corso, l'approccio comunicazionale, i meccanismi di valutazione finale, ecc. La valutazione interna della ricerca condotta nei dipartimenti può avere lo scopo di comprendere la posizione e l'impatto sulla comunità scientifica, la produttività dei ricercatori, l'attrazione di fondi esterni, generando un processo di apprendimento collettivo all'interno della stessa struttura. Evidentemente quelle stesse attività di valutazione condotte a livello di istituzione, unità e individui possono essere impiegate non tanto per finalità di supporto, ma per esprimere giudizi e prendere decisioni (*internal evaluative review*). L'elemento distintivo di questa forma di valutazione è che le decisioni conseguenti siano prese da soggetti diversi da quelli valutati. Normalmente gli esiti di queste valutazioni sono collegati alle decisioni di allocazione delle risorse e hanno particolari implicazioni comportamentali. E questo il caso della valutazione della ricerca per l'allocazione dei fondi locali di ateneo e della valutazione della didattica per la gestione degli incentivi rivolti direttamente a professori e ricercatori., in tal senso PALETTA A., *op. cit.*, p. 89.

cioè di capire, nel quadro della cooperazione e della competizione del sistema-paese, se quella data università ha lavorato bene, ha prodotto con utilità risultati spendibili sia nel campo della formazione che in quello della ricerca e dell'industria, concludendo se gli investimenti/finanziamenti erogati hanno determinato i risultati che erano stati prefissati.

Analizziamo ora la procedura di valutazione e la metodologia utilizzata dal CNE in questi anni per la valutazione del sistema d'istruzione superiore francese.

Per quel che riguarda la procedura, le fasi essenziali sono le seguenti sono: prima di tutto la presentazione della richiesta di valutazione da parte del responsabile dell'istituzione da valutare (ad esempio, per le università il preside); successivamente viene affidato a due membri del comitato la responsabilità della conduzione della valutazione e la relativa visita preliminare presso l'istituzione da valutare per stabilire i necessari contatti con l'insieme dei responsabili interni e per spiegare come deve essere compilata una serie di questionari molto dettagliati destinati a rendere edotto il comitato circa le caratteristiche di fondo dell'istituzione da valutare; in seguito viene elaborato un primo rapporto di sintesi da parte del segretariato generale del comitato, in base al quale vengono designati un certo numero di esperti, variabile in rapporto alla complessità del lavoro da svolgere³⁸⁵. Viene redatto poi, un rapporto finale in base ai risultati di riunioni con gli esperti del comitato ma anche con i responsabili della istituzione, chiamati ad esprimere liberamente il loro giudizio sulla valutazione in corso; infine questo rapporto finale viene inviato al

³⁸⁵ Tali esperti vengono scelti in base alle loro conoscenze dei problemi universitari in generale e dello specifico campo in cui opera l'istituzione da esaminare. Circa l'80% degli esperti proviene dallo stesso mondo universitario, per cui si può dire che i valutatori sono dei "pari grado" rispetto ai valutati, il rimanente 20% degli esperti in genere è costituito per un 10% da ricercatori, per un 5% da esperti stranieri e per l'ultimo 5% dai rappresentanti del mondo industriale, cfr. BONHOTAL J. P., *op. cit.*, p. 14.

responsabile della istituzione e al comitato i quali possono apportare osservazioni finali e controdeduzioni, prima che esso venga definitivamente diffuso³⁸⁶.

Quanto agli effetti della valutazione, essi si esercitano in due stadi: innanzitutto durante il processo di valutazione, in seguito a numerosi dialoghi tra coloro che fanno la valutazione e i responsabili dell'istituzione: successivamente, una volta pubblicato il rapporto di valutazione, alla luce delle raccomandazioni rivolte dal Comitato. Talvolta le raccomandazioni vengono a confortare progetti che le autorità universitarie avevano esse stesse preparato, ma che non erano riuscite ad attuare. Talvolta le raccomandazioni tendono a correggere procedimenti abituali o una deviazione contraria agli obiettivi scientifici e didattici dell'università. In alcuni casi, può trattarsi di far rispettare l'esecuzione del contratto. Numerosi sono gli esempi di iniziative intraprese dalle università nel corso della valutazione o all'indomani di essa. sulla base delle raccomandazioni del Comitato. D'altra parte, attraverso la valutazione, si manifestano in modo concreto i problemi generali delle istituzioni. La conoscenza di un ampio spettro di università consente di fondare, attraverso l'osservazione del terreno, una riflessione sulle funzioni delle università e del personale e degli utenti che dipendono da esse.

³⁸⁶ Non c'è dubbio, tuttavia, che attraverso questa procedura l'obiettivo del CNE, sia stato, sin dalla sua nascita, proprio quello di mettere in piedi una vera e propria attività di "monitoraggio permanente" del sistema di istruzione superiore francese. Nel corso di un incontro svoltosi nel 1987 presso l'Università di Lyon furono presentati e definiti tra i membri del comitato ed i membri della Commissione permanente della Conferenza dei Rettori delle università, la lista di dati di base e delle misure di funzionalità che avrebbero costituito il nocciolo delle valutazioni del CNE a partire dal 1990. Nel definire il contenuto di questa griglia d'informazioni di base, il comitato si è posto l'obiettivo non solo di standardizzare almeno una parte del proprio lavoro, ma anche e soprattutto di diffondere la logica della valutazione tra le singole istituzioni universitarie, chiedendo ai responsabili di ciascuna di elaborare le informazioni richieste per proprio conto, indipendentemente dal fatto che sia in corso o meno una valutazione del CNE. Cfr. Comité Nationale d'évaluation, *Méthodologie de l'évaluation Critères et indicateurs pour l'évaluation d'un établissement d'enseignement supérieur*, in *Bulletin du CNE*, n. 6, 1988.

Si è affermato pertanto in Francia, negli ultimi anni, un principio volto al miglioramento della qualità all'interno delle istituzioni universitarie: un principio che non solo salvaguardia l'autonomia delle università e tende alla loro responsabilizzazione, ma che mette in evidenza la necessità di introdurre in primo luogo meccanismi interni per il miglioramento della qualità, correlati a procedure esterne per la garanzia della qualità stessa. Inoltre, un'enfasi sempre maggiore è stata posta sugli studenti francesi e sul loro ruolo e sul loro coinvolgimento all'interno delle procedure per il miglioramento e per la garanzia di un elevato indice di qualità dell'università.

8. Il Comitato Nazionale di Valutazione.

La decisione di istituire il CNE è stata presa nel 1984 con la legge n. 52 del 26 gennaio, mentre la sua organizzazione ed il suo funzionamento sono stati definiti con i decreti 85-258 ed 88- 1107³⁸⁷. Infine, la legge 10 luglio 1989 ha attribuito al comitato lo status di “autorità amministrativa indipendente”³⁸⁸.

Investito della missione *“di valutare le istituzioni pubbliche a carattere scientifico, culturale e professionale nei settori corrispondenti alle mansioni del servizio pubblico dell’insegnamento superiore”*, esso risponde a un’esigenza sociale, quella delle istituzioni stesse e quella degli utenti; esso valuta istituzioni e non ha il compito di abilitare formazioni o controllare in base a norme fissate a priori la qualità didattica o scientifica;

³⁸⁷ Nel bilancio del Ministero dell’Educazione, infatti, è stato istituito un apposito capitolo contenente lo stanziamento annuale a favore del comitato. Su tale stanziamento gravano le spese per il funzionamento della struttura e per gli investimenti in macchine ed attrezzature, le spese per i consulenti temporanei e l’indennità a favore dei membri del comitato e dei consulenti fissi. La gestione contabile dell’assegnazione annua è affidata al Presidente del comitato che assume la veste di “agente contabile”, i suoi ordinativi di spesa non sono quindi soggetti al controllo finanziario preventivo. In tal senso DAUMARD P., *op. cit.*, p. 66.

³⁸⁸ Commentando la legge da ultimo citata, lo stesso Comitato ha osservato che il termine “autorità” deve essere inteso in senso formale ma non giuridico, in quanto tale organismo “prende delle decisioni che non si impongono ai loro destinatari”. L’indipendenza deriva invece dal fatto che, da un lato, ad esso è riconosciuta una completa autonomia di spesa nell’ambito dello stanziamento attribuito annualmente dal Ministero dell’Educazione e, dall’altro, che dei suoi membri, tutti formalmente nominati dal Presidente della Repubblica. Il Comitato di valutazione comprende 17 membri nominati dal presidente della repubblica, i quali rappresentano: - la comunità scientifica e accademica: 11 membri; - il Consiglio Economico e Sociale (che in Francia è la terza camera parlamentare): 4 membri; - il Consiglio di Stato: 1 membro; - la Corte dei Conti: un membro. Il Comitato dispone di un Segretariato generale che comprende 24 funzionari e di un bilancio proprio. Inoltre il comitato si avvale di tre esperti permanenti da essa stesso designati. Per operare, il comitato si avvale di personale interno e di esperti nominati di volta in volta per condurre le valutazioni sul campo, cioè presso le singole istituzioni. Il personale interno è costituito da 25 unità, distaccate dai vari ministeri su “chiamata” del comitato che le sceglie in base alle rispettive competenze professionali, i cui stipendi restano a carico delle amministrazioni di provenienza. Sempre il comitato provvede alla nomina del suo Presidente e dei vicepresidenti, nonché del Segretario generale, quest’ultimo eletto al di fuori dei membri del comitato. Infine, il carattere «amministrativo» dell’organo deriva dal fatto che è finanziato con fondi del bilancio dello Stato e dal fatto che oggetto delle sue indagini è un servizio pubblico, cioè l’istruzione superiore ed in particolare quella universitaria, vedi STARAPOLI A., *The Comite National d’Evaluation: Preliminary Results of a French Experiment European*, in *Journal of Education*, v. 22 n. 2, p. 123-31, 1987.

esso non distribuisce i finanziamenti statali e non ha alcun potere di regolamentazione. Spetta infatti al ministro e alla sua amministrazione attuare o no le raccomandazioni che il Comitato può essere indotto a fare.

Il CNE rappresenta indubbiamente l'istituzione per eccellenza operante nel campo della valutazione della funzionalità delle istituzioni universitarie o, meglio, delle istituzioni pubbliche a carattere scientifico, culturale e professionale, delle quali fanno parte anche le università.

È tuttavia opportuno ricordare in questa sede un altro importante organismo di valutazione: l'Ispettorato Generale del Ministero dell'Educazione nazionale la cui funzione è quella di "osservare e valutare in permanenza il funzionamento del sistema educativo", università comprese³⁸⁹.

Per legge, il CNE ha la mansione di valutare ciascuna delle istituzioni d'insegnamento superiore in Francia, università e altri istituti. I suoi rapporti sono indirizzati al presidente della repubblica e sono resi pubblici. Il Comitato, nel suo rapporto annuale, fa pure una descrizione della situazione dell'insegnamento in Francia.

Un elemento che contraddistingue in modo specifico l'approccio adottato dal CNE nel compiere il suo ruolo di valutatore, è, quello di valutare nel loro insieme l'organizzazione e le attività dell'istituzione universitaria che richiede il suo intervento e soprattutto nell'interesse del committente. Ciò non toglie, ovviamente, che i suoi rapporti servano anche al governo per valutare le richieste di finanziamenti speciali o l'attuazione

³⁸⁹ Queste indagini, tuttavia, sono condotte nell'interesse specifico del Ministero allo scopo di valutare gli effetti di determinate politiche o di individuare strategie per implementare determinati obiettivi. Si tratta, inoltre, di indagini non su singole istituzioni ma a carattere orizzontale, nel senso che cercano di evidenziare gli aspetti problematici di una determinata tematica in tutte le istituzioni di volta in volta interessate. Cfr. DAUMARD P., *op. cit.*, p. 52.

dei contratti globali e agli stessi utenti che, in questo modo, possono disporre d'informazioni molto utili e non reperibili da altra fonte³⁹⁰.

La valutazione istituzionale implica, per il Comitato di dare un giudizio di valore sul modo in cui un'istituzione adempie alle importanti funzioni di servizio pubblico che competono all'insegnamento superiore³⁹¹.

Il Comitato e il suo Segretariato generale effettuano, per ogni valutazione di istituzione, sia una valutazione quantitativa, raccogliendo dati significativi, analizzati in collegamento con l'istituzione, in funzione di indicatori stabiliti in comune tra il Comitato e la Conferenza dei Presidenti d'Università, sia una valutazione qualitativa.

Il Comitato ritiene che la valutazione dell'insegnamento superiore sia prima di tutto qualitativa. Esso utilizza soprattutto esperti di numero variabile secondo le dimensioni dell'istituzione (da 10 a 15 in media). Tali esperti, ricevono la documentazione preparata preventivamente dall'istituzione, e infine redigono un rapporto confidenziale, che poi viene consegnato al Comitato.

Il rapporto finale, che viene preparato a partire dai rapporti degli esperti e dall'analisi dei dati quantitativi, è approvato dal Comitato in riunione plenaria, dopo essere stato oggetto di numerose discussioni con i responsabili dell'istituzione. Non a caso l'ultima parola spetta proprio al Presidente dell'istituzione, la sua risposta infatti è pubblicata sul rapporto

³⁹⁰ Cfr. STARAPOLI A., *L'évaluation des universités*, relazione al convegno su *La ricerca scientifica in Francia*, Istituto di studi sulle regioni, Roma, Aprile 1989. L'autore nella sua relazione spiega come accanto alle valutazioni delle istituzioni che operano nel campo dell'istruzione superiore, il CNE ha anche il compito di redigere dei rapporti "tematici" nei quali si prende in esame, ad esempio, lo stato di una determinata disciplina o alcune questioni di portata generale come le linee generali di sviluppo dell'istruzione universitaria. L'esame delle attività concretamente svolte dal comitato conferma, tuttavia, che il suo impegno prevalente è quello della valutazione delle singole istituzioni.

³⁹¹ Con particolare riferimento per quanto concerne la ricerca: alla formazione iniziale e alla formazione continua; per quel che riguarda invece la valorizzazione delle università o le relazioni con i settori economici: la direzione dell'istituzione, la sua politica e la sua gestione.

finale³⁹². Si è voluto in questo modo tenere bene in considerazione l'opinione di chi conosce correttamente la struttura che si sta valutando³⁹³.

Questa riflessione, ha condotto il Comitato a creare con la Conferenza dei Presidenti delle Università un gruppo di lavoro sulla metodologia della valutazione. Il lavoro tra il Comitato e la Conferenza dei Presidenti delle università e l'importante confronto tra i metodi francesi e stranieri, in particolare alla luce dei lavori dell'OCSE/IMHE, ha permesso di giungere proprio ad un progetto di griglia intitolato *“criteri e indicatori per la valutazione di un'istituzione d'insegnamento superiore”*³⁹⁴.

Questo progetto ha rafforzato il carattere di intervento concertato tra il Comitato e la Conferenza dei Presidenti delle università, dando un maggiore impulso al sistema di valutazione. In definitiva, ogni istituzione deve raccogliere e classificare i dati quantitativi indispensabili e delineare le analisi quantitative richieste dalla specificità di ciascuna istituzione e dalle variazioni della politica che è stata seguita. Questi dati devono essere aggiornati regolarmente dalle istituzioni universitarie stesse. Di conseguenza, la valutazione “esterna” praticata dal Comitato, con

³⁹² In questo modo, il CNE, salvaguarda al massimo la sua immagine di organo indipendente ed imparziale. E ciò appunto, avviene proprio, grazie alla scelta lungimirante, di far seguire al giudizio finale sulla gestione, espresso dal CNE in piena autonomia, le controdeduzioni, altrettanto autonome, del preside dell'ateneo di volta in volta interessato. Cfr. ANNOOT E., FAVE-BONNET M., *Pratiques pédagogiques dans l'enseignement supérieur: enseigner, apprendre, évaluer*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 123.

³⁹³ In proposito va sottolineato che i rapporti del CNE, oltre ad essere inviati in anteprima al Presidente della Repubblica e, quindi, al governo, vengono regolarmente pubblicati per essere distribuiti gratuitamente a chiunque ne faccia richiesta e che la stampa dà ad essi ampio risalto, riproducendone le parti più significative. Proprio allo scopo di favorire i rapporti con l'esterno ed in particolare con i giornalisti, presso il Comitato è stato costituito un apposito servizio di informazione.

³⁹⁴ Le voci principali degli indicatori sono le seguenti: a) indicatori relativi all'insegnamento e agli studenti (tassi d'inquadramento per settore, disciplina o indirizzo, i tassi di riuscita, la durata media per ottenere i diplomi, l'analisi degli sbocchi lavorativi, e la formazione continua; b) indicatori relativi alla ricerca: rapporti d'inquadramento, attività di ricerca, politica della ricerca e valorizzazione; c) indicatori relativi alla politica dell'istituzione e alla gestione dei mezzi finanziari e dei servizi (rapporti d'inquadramento, mezzi finanziari: entrate e uscite, servizi, attrezzature fuori ricerca, qualità di vita nel campus, politica dell'istituzione nel suo contesto regionale, politica internazionale, cfr. Comité National d'évaluation, *Critères et indicateurs pour l'évaluation d'un établissement d'enseignement supérieur*, in *Bulletin du CNE*, n. 6, 1988.

periodicità, verrebbe allora a rafforzare, emendare, mettere in prospettiva i risultati della valutazione interna.

La pratica della valutazione è oggi considerata come essenziale, e al Comitato si dà credito di un intervento indipendente e ben accolto.

Una caratteristica peculiare del sistema di valutazione francese, è che le valutazioni possono essere avviate, da parte del CNE, solo se c'è una richiesta specifica del preside dell'ateneo e che esse vengano svolte in stretta collaborazione con i responsabili interni sia dell'amministrazione che dell'insegnamento e della ricerca.

Nei documenti programmatici del CNE è stata più volte ribadita l'intenzione di esaminare nel corso degli anni tutte le università e di "tornare" presso le istituzioni già valutate per verificare se i suoi "suggerimenti" sono stati recepiti e se hanno prodotto gli effetti sperati³⁹⁵. Si è in questo modo voluto dare continuità ad un progetto intrapreso più di trenta anni fa, che ha portato dei risultati considerati di fondamentale aiuto per lo sviluppo e per il rinnovamento del sistema di istruzione superiore francese³⁹⁶.

³⁹⁵ Alla fine degli anni novanta su 77 università il CNE ne aveva già valutate 54 e la valutazione di altre 11 era in corso, Cfr. Comité National d'évaluation, *Présentation du rapport*, maggio 2000.

³⁹⁶ È tuttavia chiaro che, potendo le valutazioni essere avviate solo su richiesta degli stessi atenei, l'attuazione di un programma del genere è condizionata dall'esistenza di un atteggiamento favorevole dei presidi nei confronti del CNE. Il che a sua volta dipende dal fatto che essi siano certi non solo che la valutazione sia utile a fini interni, ma anche: a) che la valutazione non si configuri come una "ispezione" ma come un aiuto esterno a comprendere ed a risolvere i problemi interni; b) che, per quanto riguarda i rapporti tra ateneo e governo centrale, la valutazione contribuisca al loro miglioramento o, comunque, non ad un loro peggioramento. In tal senso, CROZIER M., *L'évaluation des performances pédagogiques des établissements universitaires*, in *La documentation française*, 1999, p. 34.

CAPITOLO QUARTO

Gli anni ottanta l'avvento del governo di Margaret Thatcher: un decennio di cambiamenti radicali nel sistema dell'istruzione secondaria in Gran Bretagna.

Premessa

La caratteristica fondamentale delle università inglesi è proprio l'autonomia. La facoltà di darsi ordinamenti autonomi e di selezionare le proprie funzioni, rappresenta una costante nella storia delle università britanniche. Esse non sono soggette a disposizioni di rango costituzionale, nonché a norme generali che disciplinano l'organizzazione interna, la finanza, il personale, ed il valore legale dei diplomi conferiti. Per alcuni versi, le istituzioni di istruzione superiore non formano neppure un vero e proprio sistema, tale è la diversificazione al loro interno, tra università federali (ad esempio Londra), *civic o technological universities*, politecnici e college.

L'autonomia non ha comportato il disinteresse dei pubblici poteri per queste istituzioni: esse sono largamente dipendenti da finanziamenti pubblici, sia statali sia degli enti locali.

Questo tradizionale quadro di riferimento è stato in parte modificato, come vedremo nei paragrafi successivi, sia dalla legislazione sia attraverso prassi amministrative.

Il concetto di istruzione post-secondaria approdò in Inghilterra con la Commissione Robbins nei primi anni sessanta del nostro secolo³⁹⁷. Nel 1961 si contavano 25 università rivolte a studenti ultra-diciottenni che avevano frequentato una *secondary school* privata o una *grammar school* con buoni risultati nelle discipline accademiche (circa il 5% della popolazione), 140 *Teacher Training Colleges* (istituti di formazione professionale all'insegnamento) e 80 *advanced further education colleges* (istituti superiori di istruzione post-secondaria orientati principalmente all'insegnamento di materie professionali) e frequentati perlopiù da studenti part-time con un curriculum di studi tecnici e professionali. Queste strutture non erano coordinate in un unico sistema.

³⁹⁷ In sintesi, il compito della Commissione era quello di rivedere la struttura dell'istruzione post-secondaria a tempo pieno in Gran Bretagna e alla luce delle necessità e delle risorse della nazione dare indicazioni al governo rispetto ai principi sui quali uno sviluppo a lungo termine avrebbe dovuto fondarsi, all'opportunità di effettuare modifiche nella struttura, all'eventualità che nuovi tipi di istituzioni fossero auspicabili e alle segnalazioni da tenere presenti nell'impostazione della pianificazione e del coordinamento dello sviluppo dei vari tipi di istituzione. Robbins propose un piano ventennale di espansione che avrebbe raddoppiato il numero degli studenti tra il 1961 e il 1981. La Commissione, inoltre, era del parere che il settore universitario dovesse continuare ad essere la componente principale del sistema di istruzione post-secondaria e che gran parte delle istituzioni rivolte a studenti ultra-diciottenni dovessero convertirsi in università nei tempi stabiliti. Sempre secondo la Commissione, i dieci *Colleges of Advanced Technology* che erano al vertice del settore dell' *Advanced Further Education* avrebbero dovuto diventare immediatamente delle università, i *colleges of education* (istituti di formazione all'insegnamento) in cui si tenevano corsi di formazione professionale per insegnanti avrebbero dovuto essere collegati alle università, dalle quali avrebbero dovuto ottenere la convalida delle qualifiche, e gli altri istituti del settore dell' *advanced further education* avrebbero dovuto convertirsi in università non appena acquisita la maturità istituzionale e nei tempi stabiliti. La Commissione Robbins produsse 178 raccomandazioni che esplicitavano un concetto di base molto semplice: il numero totale degli studenti avrebbe dovuto aumentare del 258% tra il 1963 e il 1980 e la parte più consistente di questo incremento avrebbe dovuto verificarsi nelle università e nei college dipendenti dalle università. L'intervento proposto si articolava in quattro direzioni: espansione delle università già esistenti, costruzione di nuove università, riqualificazione dei principali istituti superiori per la formazione professionale che avrebbero dovuto diventare università (un processo che si sarebbe attuato via via che le istituzioni ne avessero raggiunto i requisiti), collocazione degli istituti per la formazione professionale all'insegnamento sotto la guida accademica delle università. Se le raccomandazioni della Commissione Robbins fossero state adottate, l'istruzione post-secondaria in Gran Bretagna sarebbe stato un settore dominato da università autonome e orientate alla ricerca. Molte di queste proposte vennero attuate immediatamente dopo la pubblicazione del Rapporto Robbins nel 1963: in particolare divennero operative la riqualificazione come università dei dieci principali *Colleges of Advanced Technology* e la riorganizzazione del settore della formazione professionale all'insegnamento ai fini di ampliare considerevolmente il ruolo svolto dalle università. Vedi ROBBINS L., *Higher education, Report of the Committee on higher education*, HMSO, Cmnd 2154, 1963.

In quel periodo in Gran Bretagna il concetto di università racchiudeva cinque importanti caratteristiche. In primo luogo, era un'istituzione autonoma con fondamento legale in un *Royal Charter*³⁹⁸ che le garantiva una notevole indipendenza dal controllo del Parlamento. Questo fatto comportava la seconda caratteristica fondamentale dell'università, cioè l'autonomia nella gestione finanziaria³⁹⁹. In terzo luogo, le università godevano di uguale libertà nella gestione accademica: nominavano il corpo accademico, reclutavano gli studenti e conferivano titoli e diplomi. Le uniche imposizioni derivavano dai *Royal Charters*, per altro formulate in termini molto generali. Quarto la principale funzione delle università era quella di istituire corsi di laurea e post-laurea, ovvero corsi universitari intensivi e a tempo pieno della durata minima di tre anni dopo l'*A level del General certificate of education* che gli studenti delle *grammar schools* generalmente conseguivano al diciottesimo anno d'età. Infine, le università britanniche, così come la maggior parte di quelle europee, fin dal XVIII secolo facevano assegnamento sul fatto che il corpo accademico fosse impegnato nella ricerca oltre che nell'insegnamento, e ricevevano adeguati stanziamenti per realizzare questo obiettivo.

Possiamo affermare che i trent'anni compresi fra il 1945 e il 1975 rappresentarono l'età dell'oro per le università britanniche, che erano generosamente sovvenzionate dallo stato in quanto istituzioni la cui funzione principale era quella di sfornare la successiva generazione di

³⁹⁸ Un *Royal Charter* è una carta concessa dal sovrano su parere del *Privy Council* che legittima la creazione o l'integrazione di un corpo, come è accaduto per le università. *Royal Charter* è una sorta di "lettera di brevetto", per mezzo della quale veniva concessa ad esempio alle università la personalità giuridica. Attraverso questi *Acts of Parliaments* è inoltre possibile creare o dare uno status speciale ad un determinato organismo incorporato. Un tempo la *Royal Charter* era l'unico modo in cui un corpo incorporato poteva essere costituito.

³⁹⁹ Benché sin dalla fine della seconda guerra mondiale le entrate fossero costituite perlopiù da fondi stanziati dal governo, le università di fatto non erano tenute a render conto dell'impiego delle somme ricevute.

leader nazionali nel servizio pubblico, nella ricerca scientifica e nelle professioni liberali. Lo stato faceva fronte alla maggior parte delle spese che le università dovevano sostenere avanzando però ben poche richieste. I criteri sottostanti alle delibere in materia di insegnamento e di ricerca erano unicamente di carattere accademico⁴⁰⁰.

Tuttavia, verso la metà degli anni sessanta, come del resto accadde in quasi tutta l'Europa, il governo adottò un diverso piano di espansione nei riguardi di un aspetto importante dell'istruzione post-secondaria. Nel 1965, infatti, venne varata la cosiddetta politica binaria, che prevedeva l'incremento maggiore nei *polytechnics*, di nuova istituzione, anziché nelle università⁴⁰¹. La creazione dei *polytechnics* avveniva mediante la concentrazione in un'unica istituzione di una serie di college presenti in una città o in una regione. Molti di essi, quindi, avevano più sedi distaccati. Lo scopo, era appunto quello di promuovere istituzioni più rispondenti alle sollecitazioni provenienti dalla società, di quanto non lo fossero le università. I *polytechnics* facevano capo alle autorità locali competenti in materia di istruzione pubblica ed erano soggetti a stretto controllo nella gestione economica. I *polytechnics* inoltre non potevano rilasciare diplomi di laurea in modo autonomo, ma avevano il permesso di rilasciare diplomi del *Council for National Academic Awards (CNAA)*⁴⁰².

È importante sottolineare che i *polytechnics* non ricevevano direttamente dallo stato dei fondi da impiegare nella ricerca, essi pertanto

⁴⁰⁰ Cfr. MORRIS A., SIZER J., *Resources and Higher education, Programme of Study into to the future of Higher Education*, volume 8, London, *Society for research into Higher Education*, 1982, p. 236 e ss.

⁴⁰¹ I *polytechnics* furono concepiti come istituti di istruzione post secondaria orientati verso le materie tecniche e con requisiti di ammissione più bassi di quelli delle università. In pratica però, essi si sono allargati anche in direzione delle materie umanistiche, e di recente hanno ottenuto l'equiparazione alle università ed infatti la stessa espressione *polytechnic* è scomparsa dai loro titoli. Per un maggiore approfondimento sulla nascita e lo sviluppo dei *polytechnic* vedi PRATT J., BURGESS T., *Polytechnics: a report*, London, Pitam, 1974.

⁴⁰² Un nuovo organismo che prendeva in esame e convalidava tutte le proposte riguardanti i corsi da istituire: i corsi già esistenti venivano invece riconfermati periodicamente.

non erano stati creati per attività di ricerca, potevano tuttavia ricevere finanziamenti dalle industrie da destinare alla attività di ricerca. I *polytechnics* nominavano il proprio corpo accademico, ma spettava alle autorità locali preposte al controllo designare i loro amministratori e partecipare all'attribuzione di altre cariche direttive. Potevano inoltre occuparsi del reclutamento degli studenti, ma le strategie ad ampio raggio tese a questo obiettivo erano messe a punto dalle autorità locali che esercitavano il controllo. Si evidenzia pertanto sin dallo loro nascita un forte dipendenza sia politica che economica dei *polytechnics* nei confronti delle autorità locali.

Ufficialmente la politica binaria aveva il compito di rafforzare un settore di istruzione post-secondaria che, rispetto alle università, presentava una mentalità accademica più aperta verso l'esterno. Il governo considerò a differenza della Commissione Robbins, che un elevato numero di studenti che conseguivano il diploma di laurea avrebbe comportato la necessità di trovare un collocamento al di fuori della ristretta serie di impieghi tradizionali che assorbivano i laureati⁴⁰³.

Un'altra ragione fondamentale per l'attuazione della politica binaria consisteva nel fatto che l'espansione sarebbe stata meno costosa nei casi di istituti che, a differenza delle università, non fossero impegnati nella

⁴⁰³ Vi erano, tuttavia, diverse considerazioni di maggiore pregnanza. Una riguardava l'opposizione politica esercitata dagli enti locali, che all'epoca detenevano un notevole potere politico: essi erano contrari a quello che dal loro punto di vista appariva come una "scrematura" che avrebbe sottratto loro le istituzioni scolastiche di maggior prestigio per farle confluire nel settore delle università autonome. Per gli enti locali gli istituti del settore della *further education* rappresentavano il coronamento dell'impegno da loro sostenuto per oltre cinquant'anni e consistente nell'offerta di una scuola superiore unificata. Il loro risentimento derivava dalla sensazione di essere considerati inferiori alle università rispetto alla capacità di gestire l'istruzione per gli ultra-diciottenni. Certamente potevano avere un peso anche questioni di orgoglio personale: indubbiamente ricoprire un incarico direttivo all'interno di un college locale conferiva un certo prestigio a chi svolgeva tale mansione, in tal senso vedi FULTON O., *Access to the Higher education, Programme of study into the future of the higher education*, Volume 2, London, *Society for research into higher education*, 1991, pp. 349 e ss.

ricerca, come già accennato infatti lo stato non finanziava le attività di ricerca dei *polytechnics*.

L'attuazione di questa politica cosiddetta binaria, non produsse i risultati aspettati. La situazione del finanziamento delle università e dei *polytechnics* infatti, si fece critica quando in seguito alla pubblicazione del rapporto Robbins la tendenza all'aumento del numero di iscritti segnò una brusca battuta d'arresto⁴⁰⁴.

Nel corso degli anni settanta vi furono diversi fattori che contribuirono a preparare il terreno ai cambiamenti radicali degli anni ottanta. Uno consisteva nella crescente preoccupazione da parte del governo per lo smisurato costo rappresentato dalle università. I confronti a livello internazionale del rapporto tra iscrizioni e costi, misurazioni che allora iniziavano a essere maggiormente affidabili indicavano che in Gran Bretagna l'istruzione, post-secondaria a fronte di una spesa maggiore preparava un minor numero di studenti rispetto a quasi tutti i partner del paese dell'OCSE⁴⁰⁵.

Il secondo fattore riguardava il controllo dei *polytechnics* da parte delle autorità locali, situazione che destava preoccupazioni anche in ambiente governativo. Il punto principale era che le autorità locali, in quanto amministrazioni politiche autonome in posizione intermedia tra il governo che erogava i finanziamenti e i *polytechnics* e i college che ne

⁴⁰⁴ L'espansione degli ultimi anni sessanta era stata seguita nei primi anni settanta, da un notevole tasso di disoccupazione tra i laureati che per la prima volta si protrasse per più di una generazione. Ovviamente questo fatto ebbe il suo peso nella valutazione degli studenti dei vantaggi economici dell'istruzione post-secondaria e a partire dal 1971 per oltre dieci anni ci fu una stagnazione della domanda, in tal senso vedi STEWART W. A. C., *Higher education in post war Britain*, London, Macmillan, 1989, p. 112.

⁴⁰⁵ Questo dato venne raccolto dall'allora ministro dell'Istruzione Shirley Williams, che presentò ai rettori delle università una proposta articolata in quattordici punti per ridurre la spesa media per studente. Tra questi. l'aumento del rapporto studenti/insegnanti, minore peso alla ricerca, maggiore collaborazione tra le università nell'impiego delle risorse, la riduzione dell'ammontare dei sussidi economici per gli studenti. Queste proposte vennero ignorate dalle università in quanto impraticabili e al di fuori della realtà della vita accademica. Conseguentemente i rapporti tra il governo e le università cominciarono a incrinarsi. Cfr. FULTON O., *op. cit.*, p. 178.

beneficiavano, limitava il potere del governo centrale di guidare il settore verso le direzioni stabilite dalla politica intrapresa dal governo stesso⁴⁰⁶.

La terza preoccupazione aleggiante negli ultimi anni settanta derivava dalla considerazione che il finanziamento congiunto della ricerca e dell'insegnamento nelle università non era più praticabile. Il governo non ne era soddisfatto perché questa pratica aumentava spropositatamente i costi dell'istruzione post-secondaria e riduceva la possibilità di finanziare la ricerca in base alle scienze politiche nazionali. Si diffondeva la convinzione che sebbene tutte le università fossero sovvenzionate per svolgere attività di ricerca più o meno allo stesso livello, non tutte pervenivano a sviluppare lo stesso volume di attività di identico livello qualitativo⁴⁰⁷.

Un quarto motivo di preoccupazione era rappresentato dagli studenti stranieri. Una delle misure adottate dalle università per sopperire alla penuria di studenti britannici fu l'incremento del numero di studenti provenienti da paesi extra-europei, soprattutto del Commonwealth. Il totale degli studenti stranieri nel settore dell'istruzione post-secondaria in Gran Bretagna aumentò dell'80% tra il 1971 e il 1979. A questi studenti veniva chiesto di corrispondere una retta, ma queste entrate coprivano

⁴⁰⁶ La questione era ulteriormente inasprita dalla tendenza per cui gli enti locali erano amministrati da un partito diverso da quello al governo del paese. Quando il governo centrale era composto da ministri del Partito Conservatore, i Laburisti detenevano il potere nelle amministrazioni locali, e viceversa. Nel 1978 una commissione d'inchiesta incaricata dal governo centrale laburista, la Commissione Oakes, propose l'istituzione di un organismo che accentrasse le funzioni di pianificazione e di assegnazione dei fondi ai *polytechnics* e ai college e che intraprendesse un'ampia regolamentazione dell'intero settore. Questo nuovo organismo sarebbe stato controllato dalle amministrazioni locali che a loro volta sarebbero state indirizzate verso un comune approccio all'offerta di istruzione post-secondaria. Il rapporto della Commissione Oakes venne reso pubblico in un periodo di grave crisi economica e non trovò applicazione prima che le elezioni del 1979 non determinassero un cambiamento di governo, in tal senso STEWART W. A. C., *op. cit.*, pp. 135 e ss.

⁴⁰⁷ In realtà nemmeno le università apprezzavano questo stato di cose, perché in un periodo di stagnazione della domanda da parte degli studenti non era per loro conveniente che l'ammontare dei fondi assegnati per la ricerca fossero determinati soprattutto dal numero delle iscrizioni. E neanche i *polytechnics* e i college ne erano contenti, poiché il provvedimento non li riguardava e giudicavano iniquo il più generoso finanziamento delle università, che tra l'altro non erano espressamente tenute a render conto dell'impiego dei fondi ricevuti.

soltanto il 10% delle spese per l'istruzione. Il resto veniva pagato dai contribuenti britannici. Questa situazione sollevò molte polemiche quando il governo aumentò le tasse e ridusse la spesa pubblica per tentare di contenere l'inflazione che aveva raggiunto un livello pericoloso. Nel 1978 il governo cercò di spingere le università a limitare il numero di studenti di altri paesi attraverso l'imposizione di quote volontarie. Gli atenei si opposero giudicando il provvedimento un'inaccettabile violazione della loro autonomia.

L'ultimo evento degli anni settanta che determinò importanti sviluppi nel percorso dell'istruzione post secondaria negli anni ottanta, infine, fu l'elezione nel 1979 del governo conservatore di Margaret Thatcher, che avviò un programma di riforme radicali.

1. Il sistema universitario inglese

Il modello britannico si basa sul principio di una netta ripartizione delle responsabilità tra centro e periferia e presuppone, come avviene nel caso delle università private, che il potere della borsa sia lo strumento principale attraverso il quale il governo centrale esercita i propri poteri di programmazione e controllo nei confronti delle università.

Per quanto riguarda i singoli atenei, questi vengono lasciati liberi di scegliere le soluzioni organizzative e gestionali che ritengono più opportune e, anche sotto il profilo specifico dell'autonomia finanziaria, essi, da un lato, possono procurarsi finanziamenti integrativi sul mercato e, dall'altro, ricevono i finanziamenti pubblici quasi esclusivamente sotto forma di trasferimenti generici. Gli atenei vengono messi in concorrenza fra loro per l'accaparramento del personale e degli studenti più qualificati, subendo perciò in prima persona i risultati delle scelte operate sul versante dell'autonomia loro riconosciuta.

Il governo centrale, da parte sua, stabilisce — compatibilmente con le disponibilità del proprio bilancio — il volume complessivo di risorse da destinare all'istruzione universitaria, gli obiettivi generali che intende raggiungere, la quantità e la qualità di istruzione universitaria che il finanziamento pubblico deve garantire ed i criteri di riparto tra i singoli atenei delle disponibilità complessive⁴⁰⁸. Tali criteri possono essere

⁴⁰⁸ Il governo inglese non pianifica e non gestisce il sistema di istruzione superiore nello specifico. Non ha il compito e neanche i poteri di intervenire negli affari interni di istruzione superiore in quanto le istituzioni di istruzione superiore sono enti autonomi, che hanno un proprio autogoverno e sono responsabili per la gestione economica amministrativa e accademica. Al governo è inoltre proibito ad intervenire in questione che riguardano le istituzioni superiori in riferimento alle iscrizioni degli studenti, ai programmi e agli esami, in proposito MOORE G., *University financing*, in *Higher education quarterly*, n. 1, 1989, p. 35.

puramente oggettivi — ad esempio numero di studenti che ciascuna università riesce a procurarsi moltiplicato per il costo di formazione standard pro-capite preventivamente stabilito — oppure oggettivi e selettivi, cioè studiati in modo da premiare, ovviamente a danno degli altri, quegli atenei che riescano a soddisfare meglio gli obiettivi del governo⁴⁰⁹.

Nel Regno Unito, le università non detengono il monopolio dell'istruzione superiore. Le 89 università attualmente esistenti sono infatti affiancate da 70 politecnici e da circa 400 college che svolgono funzioni analoghe. A questa diversificazione tra le istituzioni corrisponde una pluralità di pubbliche amministrazioni, sia statali sia locali, cui sono affidati compiti di finanziamento, indirizzo e controllo. Un alto grado di diversificazione si rinviene anche fra le stesse università, in riferimento alle loro dimensioni, alla loro natura giuridica e organizzazione interna⁴¹⁰.

Come già detto, gli atti costitutivi delle università non sono formalmente omogenei tra loro: essi sono *Royal Charters* ovvero atti

⁴⁰⁹ I criteri selettivi, a loro volta, possono essere prettamente "politici" — ad esempio corsi di formazione in materie che il governo ritiene di dover privilegiare — ed in questo caso si parlerà di "selettività politica"; oppure di natura economica in quanto permettono di valutare l'economicità, l'efficienza e soprattutto l'efficacia della formazione e della ricerca universitaria ed in questo caso si parlerà di "selettività funzionale". Soprattutto se si opta per la selettività funzionale, il corretto funzionamento del modello appena descritto presuppone che il governo centrale, o comunque un organismo che goda della sua fiducia, si impegni in un'intensa attività di valutazione dell'economicità, efficienza ed efficacia delle singole istituzioni universitarie allo scopo di fornire dati comparabili sulle *performances* di ciascuna; *performances* che, al contrario di quanto si verifica nel primo modello, si devono presupporre diverse proprio in funzione dell'autonomia riconosciuta alle università. Tali dati risultano indispensabili per ognuno dei tre principali attori del modello in esame e cioè: per i cittadini-utenti, che altrimenti non sarebbero in grado di effettuare scelte razionali circa l'università da preferire; per i manager degli atenei, perché il confronto con gli altri è estremamente importante nel quadro delle strategie per il miglioramento della funzionalità; per il governo centrale, che altrimenti non sarebbe in grado, nel riparto dei finanziamenti, non solo di applicare Criteri di selettività funzionale, ma neppure di valutare in modo oggettivo il costo unitario di riferimento dell'attività di formazione, in tal senso vedi WILLIAMS L., *Overseas students in the United Kingdom: some recent developments*, in *Higher Education Quarterly*, 41 (2), 1987, pp. 107-118.

⁴¹⁰ Le dimensioni variano da un minimo di 300 studenti iscritti (Manchester Business School) ad un massimo di oltre 40.000 (London University). Il corpo centrale è costituito da 26 università con un numero di iscritti compreso tra 1.000 e 5.000 e 17 tra 5.000 e 10.000. Il totale degli iscritti è di circa 350.000 studenti (*graduates e undergraduates*).

legislativi approvati dal Parlamento (*Parliamentary Acts*). Gli atti costitutivi conferiscono alle università la personalità giuridica e contengono norme di carattere generale sulle loro fonti normative interne.

A causa dell'autonomia regolamentare e statutaria di cui godono, e della varietà degli atti costitutivi, la loro organizzazione interna varia considerevolmente. Possono distinguersi tre modelli organizzativi.

Un primo gruppo è costituito dalle *collegiate universities* (Oxford e Cambridge) i cui elementi distintivi sono rappresentati da: a) una organizzazione interna in cui l'amministrazione centrale dell'università è affiancata dai vari college, anch'essi qualificati come *self-governing corporation*. Questi svolgono in parte funzioni comuni ai dipartimenti e alle facoltà, che sono amministrati dagli organi centrali dell'università, ed in parte proprie, quali il tutoraggio degli studenti, la gestione dei servizi sociali e di residenze collettive; b) l'assenza di membri non appartenenti al corpo dei docenti e dei ricercatori negli organi di governo dell'università. Questo secondo elemento distintivo, permette una maggiore integrazione delle *collegiate universities* all'interno del territorio e allo stesso tempo una più rilevante autonomia dal governo centrale.

Un secondo modello organizzativo è rappresentato dalle *federal universities* (University of London e University of Wales). In questo caso la struttura organizzativa è ancora più decentrata⁴¹¹. Le principali differenze, rispetto al modello di *Oxbridge* consistono nel carattere omogeneo dei corsi e delle discipline all'interno delle scuole o facoltà, dall'autonomia nel

⁴¹¹ Ad esempio l'Università di Londra si compone di una federazione di diverse scuole o facoltà (es. London School of Economics, Imperial College, King's College, ecc.), organizzate in dipartimenti ed istituti.

rilascio del titolo di studio di primo livello e dall'assenza del *tutorial system*⁴¹².

Il policentrismo insito in questi due modelli organizzativi è fonte di alcuni problemi con gli organi del governo centrale. Ad esempio, ad Oxford e Cambridge, sono i college a gestire autonomamente le prove di ammissione degli studenti all'università. Ciò ha creato incertezze quando, il governo ha richiesto alle università di limitare le iscrizioni ovvero di incentivarle in alcune discipline. L'amministrazione centrale dell'università non era in grado di garantire il controllo sull'accesso alle varie facoltà e dipartimenti, presso i quali gli studenti si iscrivono dopo essere stati ammessi presso uno dei college. Similmente, le varie scuole e facoltà dell'Università di Londra non hanno accesso diretto presso gli organi del governo nazionale, ma devono filtrare le loro richieste di finanziamento attraverso l'amministrazione centrale dell'università.

In alcuni casi queste strutture sono delle *companies* soggette al diritto societario oltre che ai regolamenti e statuti dell'università (come la London School of Economics), ed hanno un numero di studenti iscritti pari a quello di università di medie dimensioni (nel caso della LSE, ad esempio, gli studenti sono oltre 4000).

Il resto delle università inglesi, comprendente le *civic* e le *technological universities*, presenta una organizzazione interna più semplificata e maggiormente accentrata, come avviene nelle università dell'Europa continentale. Accanto agli organi dell'amministrazione centrale vi sono le facoltà e i dipartimenti. Questi ultimi sono le *basic budgetary units* delle università, hanno autonomia finanziaria e i loro direttori

⁴¹² Gli studenti vengono seguiti da docenti borsisti, in piccoli gruppi, durante tutto il loro percorso universitario. Il vantaggio prodotto da questo sistema di tutoraggio (considerato da alcuni un modello pedagogico di insegnamento) è che gli studenti ricevono subito un feedback diretto sul lavoro che stanno svolgendo e allo stesso tempo ricevono una impostazione allo studio utile ai loro corsi di studio.

svolgono molteplici funzioni amministrative e gestionali relative alla allocazione delle risorse, all'utilizzo dei docenti e alla redazione del bilancio.

L'autonomia dei dipartimenti può variare. Essi possono essere accorpati in facoltà che gestiscono servizi comuni, quali biblioteche, computer e altre apparecchiature tecniche e svolgono un ruolo intermedio verso l'amministrazione centrale dell'università.

Per meglio inquadrare il sistema di istruzione superiore inglese, occorre notare che la crescita dell'apparato universitario a partire dagli anni sessanta fu accompagnata dall'istituzione, nello stesso periodo, dei politecnici e di vari *colleges of higher education*. Attualmente esistono 30 politecnici e circa 400 *colleges of higher education*. Essi costituivano il cosiddetto *public sector* dell'istruzione superiore e comprendevano istituzioni molto differenziate in relazione all'oggetto e alla qualità delle funzioni svolte. In molti casi i politecnici, pur orientati verso l'insegnamento delle scienze applicate, offrono corsi e diplomi qualitativamente equiparabili a quelli delle università. Le altre istituzioni sono invece molto diversificate e spesso, oltre a non svolgere attività di ricerca, offrono corsi di formazione o aggiornamento professionale. Il comune denominatore di queste istituzioni, fino alla riforma del 1988, era costituito dalla loro forte soggezione a una serie di controlli pubblici, contrariamente alle università, e dalla loro dipendenza dagli enti locali⁴¹³. Essi non avevano personalità giuridica ma erano degli organismi decentrati delle *Local Education Authorities (LEA)*⁴¹⁴.

⁴¹³ In tal senso Moore G., op. cit., p. 35

⁴¹⁴ Come noto, il sistema degli enti locali è formato dalle contee (*County Council*), distretti (*District Council*) e dai *Parish* o *Community Council*. Le funzioni relative all'istruzione sono affidate alle contee. Le istituzioni del *public sector* non avevano autonomia relativamente alla gestione del personale e delle risorse. Il personale era inquadrato nei ruoli delle contee e le decisioni relative alla costruzione o acquisto di immobili, laboratori, ecc., erano di competenza degli organi collegiali delle contee. Quanto alle decisioni concernenti la didattica, i corsi offerti erano soggetti alla approvazione di un'agenzia nazionale

Il finanziamento di queste istituzioni era gestito dalle LEA, con fondi pubblici, mediante un sistema ampiamente criticato per la sua scarsa trasparenza e l'assenza di chiari criteri di gestione delle risorse. Il sistema era basato su un fondo comune (*pooling system*) istituito dalle LEA ed al quale esse contribuivano, ciascuna in proporzione alla domanda teorica di *further education* presente nel territorio di propria competenza⁴¹⁵.

Il sistema inglese, si fonda sull'esistenza di istituzioni responsabili della propria gestione, sia che si tratti del funzionamento dell'intera università, della gestione del personale o dei programmi d'insegnamento; di conseguenza esso ha dovuto istituire dei sistemi di valutazione finalizzati: a) di autorizzazione o di abilitazione dei programmi e delle istituzioni stesse (accreditamento); b) di ripartizione dei finanziamenti pubblici (in Gran Bretagna come in Francia il finanziamento dell'insegnamento superiore è pubblico per il 90%); c) di finanziamento della ricerca attraverso

Council for National Academic Awards (CNAA) avente il compito di verificarne preventivamente la qualità e conferire, formalmente, il diploma agli studenti. I membri del CNAA sono nominati dal Ministro. La valutazione della qualità dei corsi è effettuata da comitati composti da docenti, provenienti sia dalle università sia da istituzioni del *public sector*. La valutazione comprende anche visite e richieste di informazioni periodiche presso le varie istituzioni, per verificare il mantenimento degli standard dei corsi. Sotto il profilo contabile, i politecnici e i college erano soggetti alle ispezioni di un organismo relativamente autonomo operante presso il DES (*Department Of Education and Science*).

⁴¹⁵ La domanda era stimata in base alla popolazione in età scolastica e alle entrate fiscali. Le LEA attingevano al fondo comune sulla base di parametri fissati calcolando la durata dei corsi offerti. Il pool, istituito nel 1958, era interamente gestito dalle LEA, senza alcun intervento da parte del DES, eccetto che per la gestione tecnica del fondo. Le decisioni sulla spesa erano adottate dalle LEA con criteri ritenuti troppo meccanici e caratterizzati da eccessivi automatismi. Le critiche a questo sistema di finanziamento si fondavano su due aspetti della sua gestione. Il primo riguardava l'assenza di un limite prestabilito alla spesa. Il fondo era *open ended*. In secondo luogo, il sistema non teneva conto della diversificazione tra le varie istituzioni finanziate, alcune delle quali (es. i politecnici) avevano di fatto una funzione nazionale, in quanto sostanzialmente equiparabili alle università. Per esse era quindi necessaria una programmazione delle risorse e dello sviluppo delle loro attività che tenesse conto degli indirizzi nazionali del sistema di istruzione superiore e che non fosse condizionato da visioni localistiche, oltre che dalla intrinseca debolezza delle LEA. Con l'avvento del governo conservatore, nel 1979 fu fissato un *cash limit* per il fondo e, nel 1982, fu istituito il *National Advisory Board for Local Authorities Higher Education* (NAB). La sua istituzione rappresentò il primo tentativo di coordinamento delle attività dei politecnici e dei college. Le sue funzioni, erano consultive nei confronti del Ministro, ai fini della allocazione delle risorse nel *public sector*. Peraltro, nella composizione del NAB predominavano membri nominati dalle LEA. Questa circostanza, e il permanere del sistema descritto di gestione del fondo comune, hanno fatto ritenere il suo funzionamento largamente compromissorio. In proposito WILLIAM G., *Changing patterns of finance in Higher education*, Buckingham, Open università Press, 1992, pp. 65 e ss.

commissioni di specialisti, in virtù del principio del “giudizio da parte dei pari”, e sotto la forma di “*competitive grants*”.

Nel Regno Unito, la riforma dell’istruzione superiore intrapresa dal governo conservatore fin dall’inizio degli anni ottanta, e culminata nell’*Education Reform Act* del 1988, è caratterizzata da una netta inversione di tendenza rispetto al passato. La riforma è orientata verso la centralizzazione, e prevede una maggiore formalizzazione delle procedure di allocazione delle risorse pubbliche e di controllo della loro destinazione, oltre che una sostanziale riduzione percentuale dei finanziamenti pubblici per l’istruzione superiore e la ricerca. Pertanto in Gran Bretagna, le università hanno attraversato quindi un periodo di rilevanti trasformazioni, relative sia alle relazioni tra Stato e università, sia alla loro gestione interna. Si è avuto nel Regno Unito un recupero di poteri del centro. Le università inglesi sono sostanzialmente dipendenti da finanziamenti pubblici, che sono comunque ritenuti insufficienti a soddisfare la domanda di istruzione superiore e per giunta sottoposti ad annuali riduzioni. Dalla scarsità delle risorse deriva la maggiore rilevanza che in passato dei criteri della loro allocazione, dei controlli e della gestione delle università.

2. L'Universities Grants Committee: cenni storici e funzioni.

Il principale organismo governativo nelle relazioni con le università è stato sin dal 1988, l'*University Grants Committee* (UGC). Esso venne istituito nel 1919 presso il ministero del Tesoro mediante un semplice atto amministrativo a rilevanza interna e gli furono attribuite funzioni consultive ai fini della allocazione di ausili statali alle università⁴¹⁶.

Fu soltanto dopo la prima guerra mondiale, in seguito alla quale gran parte delle università si ritrovarono allo stremo dal punto di vista economico, che il governo istituì la *University Grants Committee* (UGC), un organismo che aveva lo scopo di regolare l'erogazione di fondi alle università e che interveniva con finanziamenti quinquennali alla struttura universitaria nel suo insieme. Successivamente le singole università, tramite l'UGC, procedevano alla spartizione del sussidio in base alle priorità specifiche. Va rilevato che nel 1939, allo scoppio della seconda guerra mondiale, i fondi devoluti dal governo centrale costituivano soltanto il 30% delle entrate delle università. Il 35% proveniva dalle rette versate dagli studenti e la restante parte era composta da donazioni, introiti di investimenti, contributi pubblici e privati delle comunità locali e una esigua quota di reddito scaturito dalla ricerca finanziata dall'esterno.

L'istituzione dell'UGC come "cuscinetto" tra il governo e le singole università metteva queste ultime al riparo da ogni tipo di ingerenza politica e inoltre impediva il controllo da parte del Parlamento sulle questioni finanziarie e accademiche.

⁴¹⁶ Sulla storia dell'UGC, oltre a BERDHAL R. O., op. cit., si veda SHATTOCK M., BERDHAL R. O., *The British University Grants Committee: changing relationships with Government and the Universities*, in *Higher Education*, 1984, pp. 471 e ss ; e OWEN T., *The University Grants Committee*, in *Oxford Review of Education*, 1980 n. 3.

Da questo scenario di indipendenza economica e legale prese le mosse il solido principio del valore intrinseco dell'autonomia delle università. L'istruzione post-secondaria in Gran Bretagna è tuttora fondata sulla concezione dominante secondo cui l'autonomia accademica e finanziaria delle università è la migliore garanzia della libertà intellettuale del corpo accademico.

Questa autonomia istituzionale si rafforzò ulteriormente dopo il secondo conflitto mondiale, quando lo stato divenne il principale sovvenzionatore delle università, che erano uscite a testa alta dagli anni della guerra⁴¹⁷.

Per valutare tuttavia il mutamento delle funzioni dell'UGC occorre considerare che nel 1939 esistevano in Gran Bretagna 24 università e che appunto come già ricordato, fino agli anni cinquanta i finanziamenti statali alle università rappresentavano solo il 30% delle loro entrate. All'autonomia corrispondeva una scarsa dipendenza dei fondi pubblici. I *grants* venivano erogati direttamente dal Tesoro, ed erano finalizzati a colmare la differenza tra le entrate proprie e quelle necessarie al funzionamento delle università (i cosiddetti *deficiencies grants*). L'UGC non esercitava funzioni di programmazione.

La sua composizione non era formalizzata nell'atto istitutivo fin dall'inizio della sua attività la presenza dei docenti universitari fu assolutamente predominante. Un mutamento netto si ebbe nel dopoguerra, quando le università divennero largamente dipendenti da finanziamenti statali e aumentarono di numero. Nel dopoguerra furono

⁴¹⁷ Innanzitutto ci fu un ampio riconoscimento del fatto che i laboratori di ricerca delle università avevano contribuito in modo significativo alla vittoria, e quindi, si sosteneva da più parti, avrebbero ugualmente cooperato al successo economico in tempo di pace. In secondo luogo era opinione diffusa che le università tedesche avessero ceduto al nazismo con troppa facilità e che l'autonomia delle università fosse dunque uno scudo contro la sopraffazione dello stato totalitario.

modificate le competenze dell'UGC, che in base all'atto istitutivo doveva accertare le esigenze finanziarie delle università e riferirle al governo. Nel 1946 la funzione consultiva fu ampliata e collegata anche alla preparazione ed esecuzione dei piani governativi per lo sviluppo dell'istruzione universitaria. L'*Education Reform Act* del 1944 puntava infatti ad aumentare il numero di studenti e prevedeva maggiori finanziamenti⁴¹⁸.

Con la crescita complessiva delle università e dei fondi ad esse destinati l'UGC ha sviluppato il proprio ruolo fondamentalmente consultivo, ma sostanzialmente decisionale, nella allocazione delle risorse.

L'aumento delle funzioni e la rilevanza che il sistema universitario stava acquistando all'interno del paese, resero necessario il trasferimento dell'UGC presso il Ministero dell'Educazione (Dept. of Education and Science - DES) nel 1964⁴¹⁹.

Esisteva una negoziazione informale tra le singole università e l'UGC e, soprattutto, i suoi sub-comitati. Tale negoziazione portava alla concessione del finanziamento. Il *grant*, appunto, era per ogni università

⁴¹⁸ Tra il 1947 e il 1952 il metodo di finanziamento attraverso *grants* subì molte deroghe, al fine di creare nuove strutture didattiche e scientifiche ritenute necessarie allo sviluppo economico- sociale (es. scuole e facoltà di medicina, veterinaria, di formazione degli insegnanti, scienze sociali, ecc.). In questo periodo il 30% dei finanziamenti era a destinazione vincolata. Nella seconda metà degli anni Cinquanta si ritornò al sistema dei *block grants*. Vedi Owen T., *op. cit.*, p. 129.

⁴¹⁹ La permanenza presso il Tesoro, che ha responsabilità generali di controllo della spesa pubblica, e quindi la coincidenza tra controllore e controllato in un periodo di forte aumento della spesa per l'istruzione, rappresentavano una evidente anomalia. Il trasferimento non comportò un mutamento della natura giuridica dell'UGC, che non acquistò personalità giuridica e non fu regolato da leggi. In assenza di precisi riferimenti normativi, le relazioni esterne, sia con le università, sia con il DES, sono state caratterizzate dalla informalità e da una intensa attività di negoziazione che si svolgeva attraverso i sub-comitati. La necessità di maggior coordinamento si pose durante gli anni Sessanta quando si ebbe la massima espansione delle università. Il Robbins Report del 1963, che conteneva le linee guida dello sviluppo per il ventennio successivo delle politiche dell'istruzione, prevedeva di triplicare il numero di studenti universitari entro il 1981. Durante gli anni Sessanta le università raddoppiarono di numero, passando da 22 a 44. Nel 1967 l'UGC iniziò ad allegare al *grant* un *general memorandum of guidance* contenente indirizzi relativi alla allocazione delle risorse. Il *memorandum* non aveva contenuto prescrittivo e, al contrario, si negava che esso fosse "*a comprehensive blueprint of university activity and development*". Esso era finalizzato ad indicare alle università "*a certain number of areas which from the national point of view would seem to offer special opportunities*". Si veda SHATTOCK M., BERDHAL R. O, *op. cit.*, pp. 56 e ss.

accompagnato da una *letter of guidance* che conteneva raccomandazioni e linee guida circa la destinazione interna delle risorse.

L'allocazione interna delle risorse da parte delle università era condizionata, seppure indirettamente, dalla loro dipendenza dai finanziamenti statali. Una loro destinazione che si fosse radicalmente discostata dalle raccomandazioni dell'UGC avrebbe avuto conseguenze negative sull'accoglimento delle richieste dell'università nel successivo ciclo allocativo.

I mutamenti introdotti con l'*Education Reform Act* del 1988 sono successivi ad una fase di rilevanti cambiamenti nell'azione dell'UGC a partire dall'inizio degli anni Ottanta.

Come si è visto l'UGC, in una lunga fase di espansione del sistema di istruzione superiore, aveva svolto un ruolo di garanzia dell'autonomia delle università e di snodo istituzionale nei confronti del governo.

Il Ministro che presiedeva al DES era *l'accounting officer*, nei confronti del parlamento e degli organi di controllo della spesa pubblica in relazione ai finanziamenti erogati alle università. Allo stesso ministro sfuggiva però il controllo sostanziale sulla allocazione delle risorse. In una fase caratterizzata da politiche di riduzione della spesa per l'istruzione, anche questo aspetto istituzionale è stato investito dal processo di riforma.

Gli orientamenti del governo conservatore puntavano alla riduzione della spesa e alla revisione delle relazioni istituzionali che governavano il sistema. Questo secondo processo, più complesso del primo, ha richiesto più tempo per la sua attuazione. La riduzione delle risorse venne invece immediatamente avviata, argomento questo che verrà trattato nel paragrafo successivo.

3. Lo sviluppo degli anni 80: il thatcherismo e la riduzione della spesa.

Gli anni ottanta sono stati un decennio di cambiamenti radicali nel sistema dell'istruzione secondaria in Gran Bretagna. Il decennio iniziò con un taglio del 20% della spesa pubblica (abolizione dei sussidi per gli studenti extra-europei e riduzione del 15% di altri contributi alle istituzioni) e si chiuse con il più rapido incremento del numero di studenti mai verificatosi prima di allora⁴²⁰.

Contrariamente a ciò che avvenne negli anni sessanta, l'incremento del numero degli studenti verificatosi negli anni ottanta non fu accompagnato da un corrispondente aumento delle risorse.

Durante gli anni Ottanta si sono avuti tre distinti momenti nei quali la riduzione dei fondi e le politiche governative di riforma e di centralizzazione hanno progressivamente modificato il sistema di istruzione superiore in Gran Bretagna. Esse sono: a) la allocazione delle risorse stabilita dalla *circular letter* dell'UGC del 1° luglio 1981, che segna la prima reazione ai tagli della spesa; b) il processo di allocazione selettiva dei finanziamenti per la ricerca, e l'accentuazione del nesso tra valutazione della qualità delle istituzioni universitarie e l'erogazione dei fondi, avviati

⁴²⁰ Gli studenti britannici a tempo pieno aumentarono da 510.000 nel 1979 a 626.000 nel 1988 fino a raggiungere le 950.000 unità nel 1993. Contemporaneamente il numero degli studenti part-time aumentò da 268.000 a 490.000 costituendo il 34% del totale delle iscrizioni raccolte nell'ultimo anno. Il numero delle studentesse aumentò dal 43% nel 1979 al 49% nel 1993. Altri cambiamenti di rilievo furono l'aumento del numero delle matricole ultra-venticinquenni dal 12% sul totale delle iscrizioni nel 1979 a circa il 20% nel 1980 e l'aumento da 410.000 a 750.000 tra il 1980-81 e il 1993 del numero degli studenti iscritti ai "corsi di formazione permanente" all'interno delle università. Per i dati : *Department for Education and Science, Student Numbers in Higher education in England and Wales: Education Planning Paper n. 2, HMSO, 1990.*

dal 1986; c) gli sviluppi successivi alle modifiche istituzionali previste dall'*Education Reform Act*.

Secondo dati relativi all'anno accademico 1979-'80 il totale dei finanziamenti erogati dall'UGC alle università per le loro spese correnti (*recurrent grant*) ammontava al 63% del totale delle loro entrate. Occorre sottolineare che questa percentuale non rappresentava il totale dei finanziamenti pubblici alle università. Essa non comprendeva le entrate provenienti dalle tasse di iscrizione (*tuition fees*), rimborsate agli studenti dagli enti locali mediante borse di studio e altri incentivi, da finanziamenti vincolati erogati dall'UGC per specifici investimenti (laboratori, immobili) e dai *Research Councils* per le attività di ricerca. Nel complesso, la dipendenza da finanziamenti pubblici giungeva al 90% del totale delle entrate. La sovvenzione dell'UGC per il *recurrent income* ne rappresentava quindi la quota più significativa.

Fino ad allora il criterio-base di allocazione di questa quota delle risorse alle università si basava sul numero degli studenti iscritti. Come si è visto, questo numero era stabilito attraverso negoziazioni informali tra UGC e le singole istituzioni universitarie, tenendo conto delle previsioni governative sulla spesa per l'istruzione superiore. Attraverso apposite formule di comparazione si provvedeva a ridurre ad unità le diverse categorie di studenti⁴²¹.

⁴²¹ Tali categorie concernevano sia il corso di diploma seguito (*first degree* o *post-graduate*), sia il tipo di insegnamento (es. scienze sociali, scienze naturali, medicina), ai quali erano ascritti valori diversi. Ad esempio, il costo di uno studente di medicina era valutato circa il triplo di uno di legge. Il valore del costo medio unitario per studente (*full time equivalent student*) rappresentava "l'unità monetaria" che permetteva di rapportare le entrate per spese correnti al numero degli iscritti. Il medesimo criterio, completato da alcune proporzioni prestabilite nel rapporto con i docenti (*staff-student ratios*) era utilizzato per mantenere un determinato rapporto tra i professori e l'altro personale docente (*lecturer* e *reader*) e nell'allocazione di finanziamenti vincolati per investimenti.

Il mantenimento di una forte omogeneità all'interno del sistema era salvaguardato dalla stessa composizione dell'UGC e dei comitati, suddivisi per singole discipline, nei quali si articolava la sua attività, interamente composti da docenti universitari⁴²².

Il mantenimento dell'omogeneità interna al sistema permetteva anche di non modificare il metodo di allocazione delle risorse.

Le misure attuate nel 1980-82 furono principalmente due. La prima consistette nell'eliminazione dei sussidi che l'UGC versava alle università per compensare le tasse di iscrizione degli studenti provenienti da paesi extracomunitari (*overseas students*). In tal modo le università furono costrette a richiedere a questi studenti il pagamento intero delle tasse di iscrizione, calcolato sui costi effettivi. L'effetto immediato di questa misura fu la riduzione delle iscrizioni degli studenti extracomunitari che rappresentavano l'11% del totale degli iscritti⁴²³.

La seconda misura venne annunciata nel 1981 e comportò una riduzione del finanziamento ministeriale per l'istruzione universitaria per gli anni successivi pari al 5%⁴²⁴.

⁴²² In alcuni studi di carattere storico sull'UGC sono riportati diversi esempi su come esso agì per garantire l'autonomia delle università da altre istituzioni per l'istruzione superiore. In tale senso, si citano il rifiuto di far rientrare nella propria sfera di competenza alcune istituzioni (es. College of Art o Institutes of Technologies, l'università a distanza, Open University), e il parere contrario allo svolgimento di attività comuni tra università e istituti di istruzione superiore gestiti da enti locali (*colleges of education*), vedi *The UGC and the Management of British Universities*, Open University Press, 1993.

⁴²³ L'impatto sulle singole istituzioni fu notevolmente differenziato in dipendenza del tasso sul totale degli iscritti degli studenti extracomunitari. In alcuni casi tale quota raggiungeva il 20%. La decurtazione dei sussidi da parte dell'UGC avvenne progressivamente nel triennio 1980-1983. L'effetto sul finanziamento delle spese correnti alle università è stato stimato in una riduzione del 10%. Per questi dati e per una ricostruzione analitica delle conseguenze delle riduzioni dei fondi nella gestione di alcune università, si veda SIZER J., *A critical examination of the events leading up to the UGC Grant letters dated 1 July 1988*, in *Higher Education*, 1988.

⁴²⁴ La riduzione del totale delle entrate delle università provenienti dall'UGC, per tutti gli anni ottanta, è stata ritenuta pari al 15% in termini reali. In tal senso si veda SHATTOCK M., *The UGC and Standard*, a cura di MOODIE G., *Standards and criteria in Higher Education*, Open University Press, 1988.

In presenza di questa diminuzione dei fondi l'UGC considerò diverse opzioni per individuare i criteri della loro allocazione. Essi erano: *a)* la chiusura di alcune università; *b)* la ripartizione in quote uguali per tutte le università dei tagli previsti; *c)* l'avvio di un processo di forte differenziazione tra le università, identificando fra loro le istituzioni finalizzate alla ricerca e all'insegnamento e quelle orientate alla sola funzione formativa, e distinguendo in base a tale criterio l'entità dei finanziamenti, *d)* l'adozione di un criterio selettivo, con cui differenziare la ripartizione dei tagli all'interno delle diverse aree di insegnamento e ricerca⁴²⁵.

La scelta a favore della selettività dei finanziamenti, oltre che per valorizzare il ruolo dell'UGC, fu operata al fine di preservare la qualità delle istituzioni "di eccellenza" del sistema universitario. La principale preoccupazione dell'UGC fu quindi quella di evitare che le previste riduzioni dei fondi danneggiassero il funzionamento di dipartimenti, laboratori e centri di ricerca ritenuti qualitativamente superiori alla media⁴²⁶.

⁴²⁵ Vedi sempre SHATTOCK M., *The UGC and Standard*, op. ult. cit, pp. 143 e ss. L'autore illustra come i primi tre criteri furono esclusi per diverse ragioni. Il primo perché considerato troppo radicale e penalizzante. Nella convinzione dell'UGC presso ogni università, vi erano singoli istituti o dipartimenti altamente qualificati, meritevoli di continuare la loro attività. L'adozione del criterio *b)*, oltre a contrastare con gli orientamenti governativi, avrebbe sostanzialmente ridotto il ruolo dell'UGC. In una fase di forti tensioni tra università e governo l'UGC si sarebbe limitato ad una semplice "presa d'atto" delle scelte governative, senza svolgere un proprio ruolo di orientamento del sistema. La terza opzione, che raccoglieva consensi nel governo Thatcher, avrebbe comportato la rottura dell'omogeneità interna al sistema universitario, che si differenziava da quello costituito dai politecnici proprio in virtù delle attività svolte. I politecnici istituiti a partire dagli anni Settanta svolgevano quasi esclusivamente attività formative.

⁴²⁶ L'attuazione del criterio della selettività si articola in tre distinte decisioni. La prima concerneva la determinazione del numero totale di studenti da considerare come l'obiettivo per il triennio 1981-84. La riduzione del totale dei fondi, se considerata in riferimento al numero di studenti, avrebbe originato una corrispondente riduzione del 14-15% sull'unità di risorsa per studente. Per ridurre questi effetti e al fine di preservare la qualità, l'UGC programmò una riduzione del 5% del numero di studenti iscritti. In tal modo, la riduzione dell'unità di risorsa per studente fu limitata al 9%. Secondo stime recenti, la diminuzione fu anche superiore al 5%, poiché il numero di studenti fissato per il 1983-84 (esclusi gli *overseas students*) era di 249.000, laddove se le iscrizioni fossero state mantenute ai livelli del 1980, alla fine del triennio il numero degli iscritti sarebbe stato di 275.000. La seconda decisione, di tipo dirigista rispetto alle tradizioni dell'UGC, fu di selezionare le discipline verso le quali orientare maggiormente i finanziamenti. Seguendo alcune indicazioni del governo, ma dopo consultazioni con vari interessi organizzati (es. organizzazioni imprenditoriali, professionali, ecc.), l'UGC decise di ripartire la riduzione

In tal modo l'UGC ripartì il totale delle risorse disponibili tra i 17 gruppi di materie (*subject-areas*) nei quali l'UGC raggruppava le varie discipline insegnate nelle università. Successivamente furono ripartite le somme stanziare per ogni gruppo di materie tra i dipartimenti che nelle singole università erano deputati all'insegnamento e alla ricerca nelle discipline rientranti in un determinato gruppo omogeneo di materie.

E importante notare che la ripartizione avveniva per singoli dipartimenti e non per università. Il finanziamento di ogni singola università era la sommatoria delle risorse allocate presso ogni suo dipartimento.

La decisione sul quantum da allocare presso ogni dipartimento fu rimessa ai sub-comitati nei quali si articolava l'UGC, suddivisi per materie. Essi portarono a termine un processo di valutazione di ogni singolo dipartimento (*peer-judgment*)⁴²⁷.

La scelta di calcolare i finanziamenti dapprima in relazione alle diverse discipline (e quindi ai singoli dipartimenti), e successivamente di accorpare le allocazioni per ottenere il totale da attribuire ad ogni università rivelò alcuni limiti e difformità di giudizio tra i sub-comitati

delle risorse favorendo discipline quali scienze, ingegneria e informatica, nei confronti delle scienze sociali. Cfr. SHATTOCK M., *The UGC and Standard*, op. ult. cit., p. 168.

⁴²⁷ Questa forma di valutazione è quella statisticamente più usata dall'UGC. Essa consiste del giudizio di esperti esterni al dipartimento da valutare, e le sue caratteristiche sono: a) la provenienza accademica degli esaminatori; b) l'uso di una serie di indicatori che integrano, ma non sostituiscono, il giudizio degli esperti. A tal fine, i sub-comitati dell'UGC richiedevano diversi dati alle istituzioni esaminate, quali il numero di studenti (suddivisi per categorie, es. *research students*) di docenti, le pubblicazioni ritenute più significative. Le conseguenze di questo procedimento di allocazione delle risorse furono molto criticate dalle università. In primo luogo, si rilevarono differenze che non trovavano giustificazione nella diversa qualità delle istituzioni universitarie. La riduzione percentuale dei fondi raggiunse in un caso il 44% (Università di Salford) e in altri si mantenne al di sotto del 10%. In media, essa fu del 17%, tenendo anche conto del calo delle iscrizioni degli studenti extracomunitari. Gli effetti dei tagli non furono coerenti, in molti casi, con le indicazioni governative tendenti a incentivare le *technological universities* specializzate in quelle discipline che si intendeva favorire. Queste università subirono infatti più di altre la riduzione di iscritti extracomunitari. Altre critiche riguardarono la mancanza di informazioni certe da parte delle università e la scarsa trasparenza dell'intero processo allocativo. Le formule usate dall'UGC per calcolare l'unità di costo per ogni studente era infatti formalmente segreta.

dell'UGC. Il loro modo di operare e la loro diversa efficacia creò delle disfunzioni, e in sede di allocazione dei fondi alle università furono necessari degli interventi di riequilibrio, utili ad una migliore gestione ed a una migliore allocazione di tutte le risorse destinate al sistema di istruzione superiore⁴²⁸. A seguito di ciò, nei primi mesi del 1982 le università dovettero iniziare a fare i conti con i tagli alla spesa, ma lo fecero in modo molto diverso. Alcune risposero alla sfida immediatamente, aumentando gli inserimenti di studenti stranieri che pagavano la retta interamente e organizzando una vasta gamma di corsi di "formazione permanente" a pagamento (corsi approfondimento e aggiornamento), mentre altre reagirono soprattutto abbattendo i costi, risparmiando dove possibile sul corpo accademico e riducendo drasticamente le spese del personale non docente⁴²⁹.

Ebbe così inizio la mercatizzazione dell'istruzione post-secondaria britannica, che verso la metà degli anni ottanta venne formalizzata dal governo attraverso una politica che incoraggiava le università a cercare di incrementare gli introiti diversi dai periodici finanziamenti erogati dall'UGC.

⁴²⁸ Come è stato notato da SHATTOCK M., *op. cit.*, se fosse stato rigidamente seguito il criterio suddetto, si sarebbero determinate riduzioni eccessive o comunque variazioni troppo radicali rispetto agli anni precedenti. Sul funzionamento dell'UGC si sono rilevate: *a)* l'esigenza di maggiore trasparenza nelle decisioni e, in particolare, il bisogno di indicazioni più precise alle università in merito alle percentuali delle riduzioni nei finanziamenti; *b)* la necessità di migliorare la conoscenza delle singole università come istituzioni, e non solo dei dipartimenti che le componevano; *c)* una programmazione di più lungo periodo da parte del governo nella allocazione dei fondi. L'autore inoltre sottolinea che fino al 1974 il finanziamento alle università era programmato su base quinquennale e che causa dell'alta inflazione degli anni Settanta, tale sistema è stato sospeso.

⁴²⁹ La maggior parte delle università, tuttavia, finì per adottare strategie in qualche modo simili a quella attuata prontamente da uno degli atenei più prestigiosi degli anni ottanta, l'università di Warwick, e riassunta dallo slogan "*Save half - Make half*" (per metà risparmia e per metà produci). In altre parole, l'università puntava a risparmiare tramite un incremento dell'efficienza pari alla metà della perdita subita nei finanziamenti statali e a recuperare l'altra metà attraverso un aumento delle entrate da altre fonti. Si contavano sei diverse forme di introiti aggiuntive a quelli specifici: ricerca applicata; corsi di breve durata a costo intero (principalmente programmi di aggiornamento professionale per persone già occupate nel mondo del lavoro); consulenza; aziende universitarie; parchi scientifici; affitto delle strutture per congressi, manifestazioni sportive ecc.: offerte e donazioni. In tal senso vedi, WILLIAMS G., *op. cit.*, pp. 79 e ss.

I *polytechnics* riuscirono a sottrarsi parzialmente alle limitazioni imposte dai controlli di bilancio delle amministrazioni locali grazie alla possibilità di trattenere entro certi limiti i redditi provenienti da altre fonti, e anch'essi poterono adottare un atteggiamento più aggressivo nella gestione finanziaria e nella loro proposta sul mercato.

Un risultato di questi cambiamenti fu l'adozione da parte delle università e dei *polytechnics* di una gestione finanziaria molto più elaborata. La redditività delle singole iniziative veniva vagliata con estrema attenzione. Questo richiedeva soprattutto la valutazione delle spese di gestione e dei costi indiretti, un compito non riconducibile alla funzione fondamentale di offrire un insegnamento di alto livello e di svolgere attività di ricerca.

Questa politica portò nel corso dei successivi dieci anni la maggior parte delle università a riscontrare un aumento delle entrate non provenienti dallo stato di molto superiore a quanto fosse stato previsto inizialmente. Nel 1993 infatti, meno del 60% del reddito delle università britanniche veniva erogato direttamente dallo stato e attualmente in molte di esse questo dato è inferiore al 50%.

4. L'Education Reform Act del 1988.

L'*Education Reform Act* del 1988 segnò un netto cambiamento della politica che governava l'istruzione post-secondaria, e l'*Higher and Further Education Act* del 1992 agì da rinforzo. La legge del 1988 era senz'altro la normativa più importante mai emanata dalla fine della seconda guerra mondiale nel campo dell'istruzione. Tale atto secondo l'indirizzo governativo, aveva il fine della centralizzazione del sistema di istruzione superiore e di dare un maggiore potere direttivo all'organo preposto al finanziamento nei confronti delle università.

L'istruzione post-secondaria venne toccata principalmente dagli effetti di quattro provvedimenti operati dalla legge. L'UGC venne abolito e sostituito dallo *University Funding Council* (UFC). Il NAB venne abolito e rimpiazzato dal *Polytechnics and Colleges Funding Council* (PCFC). I *polytechnics* e la maggior parte dei college del settore dell'istruzione post-secondaria vennero svincolati dal controllo delle amministrazioni locali ed elevati allo stesso status giuridico delle università, il che permise loro di avere propri organi di controllo e di gestire autonomamente le proprie finanze. Il quarto provvedimento abrogava gli incarichi permanenti nella carriera universitaria.

Le finalità perseguite con l'istituzione dell'UFC, al posto dell'UGC, che ha cessato di funzionare nel 1989, erano state in parte illustrate in un precedente *green paper* governativo⁴³⁰. Con l'istituzione dell'UFC si è inteso

⁴³⁰ Nel 1984 il governo istituì una commissione d'inchiesta sotto la presidenza di un ex funzionario statale, Lord Croham, che aveva il compito di prendere in esame l'operato dell'UGC e di avanzare proposte per la sua riforma. La principale raccomandazione della Commissione Croham fu che l'UGC avrebbe dovuto essere rifondato su una base statutaria effettiva e che avrebbe dovuto comprendere un maggior numero di componenti non direttamente coinvolti nell'operato di istituzioni che ricevevano i finanziamenti

sottrarre, almeno in parte, al ceto accademico il completo controllo del nuovo organo, modificare alcune delle sue funzioni e conferire all' UFC *statutory base*, regolandolo con atto legislativo e modificando il rapporto istituzionale con il *Department of Education*, ossia con il ministero di settore⁴³¹.

Le funzioni attribuite all' UFC riguardano: - l'amministrazione dei fondi trasferiti dal DES e destinati alle università per lo svolgimento di attività di ricerca, insegnamento e per la realizzazione delle strutture necessarie; - l'esercizio di compiti ispettivi e di controllo sull'utilizzo dei fondi loro destinati da parte delle università; - il reperimento di dati e informazioni richiesti dal DES relativi alle università⁴³².

Rispetto ai *terms of reference*, attribuiti all'UGC, il nuovo organo istituito perde i compiti consultivi nei confronti del governo sulle questioni relative alle università. L'UFC acquista invece la personalità giuridica.

Per quanto concerne le relazioni con l'università, viene modificata la tipologia del finanziamento costituita dal *block grant*, che fino ad ora

assegnati dall' UGC. I fondamenti delle disposizioni riguardanti l'istruzione post-secondaria contenute nell'atto erano stati esposti nel 1985 in un "libro verde" (pubblicazione del dibattito sull'argomento) e nel 1987 in un libro bianco che esplicitava l'intento politico del governo. Vedi il rapporto della commissione presieduta da Lord Croham, *Review of the Universities Grants Committee*, HMSO, 1987.

⁴³¹ Innanzitutto, è stata modificata la composizione dell'UFC. Il numero dei membri è stato portato a 15 e la loro nomina è di competenza del ministro. Quanto alla composizione, si prevede che non meno di sei e non più di nove membri devono essere scelti tra persone che abbiano mostrato capacità e svolgano la loro attività nel settore dell'istruzione superiore, mentre i restanti sono reclutati tra persone di pari meritevolezza e capacità nei settori dell'industria, della finanza e delle professioni. La maggioranza dei membri provenienti dal ceto accademico non è più assicurata dalla legge ma è rimessa alla scelta discrezionale del ministro. Come avvenuto in altre pubbliche amministrazioni, si è invece favorita la presenza di rappresentanti dell'industria e della finanza, accompagnando questa modifica con altre disposizioni tendenti ad incentivare l'efficienza della gestione delle università e ad accrescere i finanziamenti loro provenienti dalle imprese. Per una più completa descrizione dell'UFC si veda KOGAN M., *Managerialism in Higher Education*, nel volume a cura di LAWTON D., *The Education Reform Act; choice and control*, London, Hodder and Stoughton, 1989, p. 198.

⁴³² Occorre notare che una direttiva specifica per l'amministrazione dei fondi è posta dalla stessa legge, che prevede che l'UFC, nell'allocatione delle risorse, deve osservare criteri che non disincentivino le università dal mantenere e sviluppare quote di finanziamenti provenienti da altre fonti, pubbliche e private. In tal senso WILLIAMS G., *Higher Education*, nel volume a cura di FLUDE M., HAMMER M., *The Education Reform Act 1988*, London, The Flamer Press, 1990, pp. 56 e ss.

aveva garantito l'assenza di vincoli formali per le università nell'utilizzo dei fondi.

Seppure, la originaria disposizione contenuta nella proposta governativa, che prevedeva l'introduzione di veri e propri *contracts* tra l'UFC e le singole università per regolare l'uso delle risorse allocate, non è stata recepita nel testo approvato della legge, il fine di stabilire i vincoli di destinazione è stato ugualmente raggiunto. L'art. 131, n. 6, prevede infatti che l'UFC può apporre termini e condizioni (lett. *terms and conditions*) ai *grants* allocati. La legge specifica che può prevedersi la restituzione dei fondi e il pagamento dei relativi interessi in caso di inosservanza delle condizioni apposte dall'UFC.

Questa nuova potestà che l'UFC può esercitare è correlata ad analoghi poteri attribuiti al DES nei suoi confronti. Oltre alla facoltà di conferire all'UFC nuove funzioni mediante un proprio atto amministrativo (*order*), il DES acquista il potere di impartire direttive e stabilire condizioni sulla destinazione dei fondi trasferiti all'UFC. L'unico limite previsto è quello relativo al divieto, per il Ministro, di emanare direttive o stabilire altri vincoli che impongano all'UFC di destinare risorse a singole università.

Dalla sintesi di queste innovazioni emerge quindi una diversa articolazione delle relazioni istituzionali tra DES-UFC e università.

Rispetto all'UGC, l'UFC perde quelle caratteristiche di informalità che caratterizzavano sia il suo statuto sia l'esercizio delle sue funzioni. Esso acquista invece lo stato di *corporate body* sottoposto a poteri, riconducibili alla vigilanza, da parte del ministero di settore. Lo stesso UFC, e non più il

Ministro, è formalmente responsabile (*accounting officer*) per la corretta amministrazione delle risorse destinate alle università⁴³³.

Successivamente il governo sottrasse all'UFC e al PCFC circa il 20% dei fondi stanziati e li trasformò in sussidi a studenti che pagavano direttamente le spese all'università o ai politecnici. Questi pagamenti diretti coprivano allora circa il 30% delle spese dell'insegnamento degli istituti del settore dell'istruzione post-secondaria.

Questi due cambiamenti (il criterio dell'assegnazione dei fondi e la quota di partecipazione a circa il 30% delle spese d'insegnamento) portarono ad un formidabile aumento delle iscrizioni⁴³⁴.

Durante questo periodo di crescita esplosiva nelle università aumentava la preoccupazione nei confronti delle modalità di controllo da

⁴³³ Le università si batterono con successo perché al governo non venisse concessa la facoltà di interferire direttamente nelle questioni delle singole università o dei singoli polytechnics, tuttavia l'UFC e il PCFC assegnavano i fondi in base alle strategie perseguite dal governo. Ciò costituì un netto cambiamento di rotta rispetto alle modalità di intervento attuate dall'UGC e in misura più ristretta, dal NAB, che si consideravano a metà strada tra il governo e gli istituti. L'UFC e il PCFC erano chiaramente ritenuti strumenti del governo. I loro componenti erano nominati dal governo e i due presidenti provenivano dall'esterno del settore dell'istruzione secondaria. Nell'assegnare i fondi alle università e ai polytechnics entrambi gli organismi accolsero la raccomandazione del ministro affinché si stabilisse «un modo inequivocabile di specificare che cosa gli istituti sono tenuti a fare per aver ricevuto i finanziamenti; l'assegnazione dei fondi dovrebbe essere considerata un riconoscimento sia della qualità sia del rendimento». L'UFC e il PCFC interpretarono entrambi questa raccomandazione come un invito ad adottare modalità di distribuzione dei fondi improntate a un criterio esplicito. Malgrado qualche leggera differenza nei dettagli delle procedure attuate dai due organismi e qualche piccola variazione apportata di anno in anno, il principio generale stabiliva che le entrate degli istituti del settore dell'istruzione post-secondaria dipendessero direttamente dal numero delle iscrizioni raccolte nel precedente anno accademico. Per una migliore comprensione dei rapporti DES-UFC ed università si veda MACLURE S., *Education Reformed*, London, Hodder and Stoughton, 1989.

⁴³⁴ Gli istituti reagirono ai cambiamenti apportati al sistema dei finanziamenti cercando di raccogliere il massimo numero di iscrizioni autorizzato dall'UFC e dal PCFC e tanti studenti con rimborso statale delle spese di iscrizione quanti riuscivano a trovarne. Va specificato che non erano gli studenti a dover corrispondere la quota: lo stato effettuava il rimborso tramite il programma di borse di studio illustrato più avanti. Ne conseguì un aumento del 75% delle nuove iscrizioni tra il 1988 e il 1993 e il raddoppio presso molti istituti delle iscrizioni raccolte nel corso di questi cinque anni. Questa espansione avvenne simultaneamente a un significativo aumento del numero di studenti che ottenevano gli A Levels nella scuola secondaria⁶, ma l'incremento dei nuovi iscritti era ancora superiore. La provenienza dei nuovi iscritti era triplice. Da un lato c'erano gli studenti sostenuti da programmi specifici finalizzati a promuovere l'accesso al settore dell'istruzione post-secondaria alle categorie sociali più svantaggiate. Dall'altro c'erano giovani provenienti dai paesi della CEE ai quali lo stato concedeva sussidi con la stessa formula adottata per gli studenti britannici. Infine c'erano studenti più vecchi che negli anni precedenti non avevano potuto accedere al settore o laureati che desideravano seguire un corso di specializzazione. In tal senso vedi lo studio a cura del DES, *Top up loans for students*, novembre 1988, HMSO.

adottare per assicurare la qualità dei corsi e l'affidabilità degli esami. Le università istituirono quindi una "Quality Audit Unit" che aveva il compito di supervisionare i provvedimenti relativi adottati in ciascuna università, sperando che questo le mettesse al riparo dall'eventualità che il governo adottasse delle misure di controllo, cosa avvertita come un'ulteriore erosione dell'autonomia delle università e dunque come attacco alla libertà accademica.

Le innovazioni, invece, relative ai politecnici previste nell'*Education Reform Act* rilevano per diversi profili.

Innanzitutto, lo status e l'organizzazione interna di queste istituzioni vengono sganciati dagli enti locali. Si prevede il conferimento ai politecnici, che abbiano determinate minime caratteristiche dimensionali, della personalità giuridica e la loro classificazione quali *higher education corporation*. La personalità giuridica è attribuita dal Ministro, previa verifica dei requisiti richiesti dalla legge.

Lo stesso *Education Reform Act* regola le funzioni, l'autonomia statutaria e regolamentare dei politecnici, stabilendo che questi sono approvati dal Ministro⁴³⁵.

Il processo di assimilazione tra università e politecnici è anche favorito dall'istituzione di un nuovo organo nominato dal Ministro, in luogo del NAB, denominato *Polytechnics and Colleges Funding Council* (PCFC) ha la medesima composizione e svolge funzioni analoghe a quelle dell'UFC nella allocazione dei finanziamenti ai politecnici. I due nuovi organi (UFC e

⁴³⁵ In tal modo le competenze relative ai politecnici sono state sottratte agli enti locali e si è previsto un insieme di norme di principio che si applicano a tutte le istituzioni appartenenti a questa categoria. Il potere ministeriale di approvazione degli atti statutari e regolamentari relativi alla composizione e al funzionamento degli organi di governo dei politecnici, ai procedimenti disciplinari e per il reclutamento dei docenti e per le iscrizioni degli studenti accentuano il controllo del governo centrale. Come noto, per ottenere il riconoscimento a livello nazionale dei corsi e dei diplomi offerti, i politecnici erano già sottoposti a periodiche verifiche da parte del *Council for National Academic Awards*. Vedi WILLIAMS G., op. cit., p. 34 e ss.

PCFC) possono scegliere diversi criteri su cui basare tali modalità. L'equiparazione tra università e politecnici, quanto al loro stato giuridico e alle relazioni con il governo centrale, può avere l'effetto di far competere i due sistemi. Il governo, anche in base ai dati recenti che testimoniano dei minori costi per studente iscritto dei politecnici rispetto alle università, può stimolare tale competizione, finalizzata ad aumentare le iscrizioni mantenendo inalterati i finanziamenti.

Gli ultimi resti della politica binaria vennero rimossi *dall'Higher and Further Education Act* del 1992. Questo provvedimento istituì specifici organismi per l'assegnazione dei finanziamenti all'intero settore dell'istruzione post-secondaria in Inghilterra, nel Galles e in Scozia, dando l'opportunità ai singoli istituti di ricevere i fondi destinati alla ricerca, abolì il CNA e autorizzò gli istituti con più di 4000 studenti e almeno 4 facoltà a inoltrare le pratiche per ottenere il riconoscimento come università.

Alla fine del 1993 si contavano 80 università in Inghilterra, 15 in Scozia e 7 nel Galles, più del doppio rispetto alle cifre che si riferivano all'inizio del 1992. L'*Higher and Further Education Act*, inoltre, delegava ai *Funding Council* il compito di provvedere alla valutazione della qualità dell'insegnamento e dei livelli di apprendimento in tutti gli istituti del settore dell'istruzione post-secondaria che ricevevano finanziamenti dallo stato.

Le leggi del 1988 e del 1992 cambiarono profondamente la natura e il modello dell'istruzione post-secondaria in Gran Bretagna. Oggi è senza ombra di dubbio un sistema di massa posto di fronte ai problemi derivanti dall'istruzione post-secondaria di massa, particolarmente quelli riguardanti il modo in cui gestire elementi contrapposti quali standard accademici, priorità della ricerca, diversificazione, opportunità di accesso e uguaglianza.

5. Il sistema del finanziamento dell'istruzione superiore in Gran Bretagna e il piano di pianificazione strategica - finanziaria.

Anche nei sistemi d'istruzione superiore britannico lo Stato finanzia le università, ma i meccanismi di finanziamento assumono molteplici configurazioni⁴³⁶.

Il finanziamento pubblico dell'istruzione superiore erogata dalle istituzioni universitarie nel Regno Unito, si articola in due componenti principali: il trasferimento a copertura delle spese di insegnamento e quello destinato a finanziare le spese per la ricerca.

Il primo, pari a circa il 60% del totale dei trasferimenti, viene ripartito tra le università utilizzando parametri oggettivi (il costo standard pro-capite per studente a tempo pieno moltiplicato per il numero di studenti ammesso per ciascuna università e ponderato in base al tipo di centro di costo al quale appartengono gli studenti stessi). Il secondo, pari al 34% del totale, in parte viene anch'esso ripartito in base a parametri

⁴³⁶ Su di esse incidono: a) il peso assegnato alla componente contributiva individuale rispetto a quella collettiva e i margini di discrezionalità dei singoli atenei nel definire le contribuzioni a carico degli studenti; b) i criteri di ripartizione dei trasferimenti statali che, in relazione agli obiettivi perseguiti, possono essere orientati dalle spese effettivamente sostenute, dai costi standard, dalle performance raggiunte su predefinite dimensioni di efficacia delle attività istituzionali; c) le modalità di effettuazione dei trasferimenti, distinguendo i sistemi di finanziamento di tipo "polverizzato" che lasciano poca discrezionalità alle scelte di destinazione (*line item budgeting*), da sistemi con caratteristiche opposte nei quali le università gestiscono autonomamente un "budget unico" (*lump sum budgeting*); d) il ruolo della domanda nell'allocazione delle risorse tra le istituzioni universitarie. Sotto questo aspetto, il soggetto finanziatore può sostituirsi alla domanda e svolgere il ruolo di "banditore" in un sistema d'asta: le università partecipano all'asta per acquisire domanda a partire da un prezzo predefinito dal "banditore" (*auctions scheme*). In un sistema più marcatamente orientato al mercato le università possono competere direttamente nei confronti della domanda; ad esempio, lo Stato concede agli utenti buoni liberamente spendibili tra un ampio ventaglio di istituzioni accreditate (*educational vouchers scheme*). In tal senso vedi JONGBLOED B., KOELMAN J., *Funding mechanism for Higher education: a five country based survey with special references to performance based funding approaches*, Enschede, CHEPS, 1993.

oggettivi (*staff related element*) ed in parte, tendenzialmente sempre maggiore, in base ad una valutazione della *performance* dei singoli dipartimenti nello specifico settore della ricerca.

Si è visto anche che, in particolare a partire dal 1990, il riparto “oggettivo” della componente insegnamento tende ad essere temperato in base all’adozione, pure in questo caso, di criteri di selettività funzionale.

Si cercherà qui di indicare le linee generali della metodologia seguita per rendere operativo il criterio della selettività funzionale, in particolare per quel che riguarda il settore della ricerca, se non altro perché, in questo ambito, la sperimentazione va avanti da più lungo tempo.

Prima, però, sia consentito richiamare l’attenzione sul fatto che la strategia di utilizzare contemporaneamente un doppio modello di riparto - oggettivo e selettivo - appare, sotto un profilo teorico, estremamente opportuna ed auspicabile. Premesso che, nel modello “oggettivo”, le università vengono finanziate in proporzione diretta al numero di studenti, i costi di formazione dei quali sono ammessi alla copertura pubblica e che, nel modello “selettivo”, le università vengono finanziate in misura direttamente proporzionale alla loro capacità di raggiungere gli obiettivi previsti, va anche osservato che entrambi i modelli rispondono in definitiva ad una stessa finalità: quella di offrire garanzie alla collettività sul fatto che le istituzioni universitarie finanziate prevalentemente dal bilancio statale operino in modo funzionale. Tuttavia i due modelli differiscono notevolmente uno dall’altro per quel che riguarda la facilità di implementazione ed il livello di garanzie che ciascuno è in grado di offrire.

Nel caso del riparto oggettivo la gestione del modello da parte del soggetto finanziatore è relativamente semplice: una volta stimato il costo standard per ciascun centro di costo, ed una volta stabilito il numero di

studenti da finanziare per ciascuna università, l'unica informazione essenziale che è necessario ottenere dalle singole istituzioni è quella del numero effettivo di studenti reclutati, allo scopo, se mai, di correggere al ribasso il trasferimento inizialmente concesso se il numero degli studenti reclutati risulta inferiore a quello "ammesso". D'altra parte questo modello, proprio perché prescinde da verifiche sul campo, è in grado di offrire solo garanzie "indirette" sul fatto che i fondi vengono usati in modo funzionale. In particolare, mentre può servire, da un lato, ad evitare che l'onere a carico del bilancio pubblico vada oltre i tetti previsti e, dall'altro, a stimolare le singole istituzioni a migliorare l'economicità e l'efficienza della propria gestione, non può garantire che i servizi erogati dalle università - cioè la formazione e la ricerca - siano "efficaci" e, quindi, rispondenti agli obiettivi previsti⁴³⁷.

Al contrario, il modello di finanziamento selettivo richiede procedure più complesse e, soprattutto, un più intenso scambio di informazioni tra finanziatore e destinatari dei trasferimenti. Tuttavia, se i criteri prescelti sono corretti e se gli obiettivi sono stati chiaramente

⁴³⁷ L'attuale sistema di finanziamento delle università britanniche può essere caratterizzato come un sistema in cui i bilanci sono specificati in base a target di prestazione. Questa procedura di assegnazione dei fondi prevede che il finanziamento sia definito da un rendimento futuro concordato. Il controllo dell'output piuttosto che dell'input è di competenza degli organismi che erogano i fondi. La più diffusa misurazione dell'output consiste nel numero di studenti; le università ricevono una somma derivante dall'applicazione di una formula per cui il numero degli studenti viene moltiplicato per un costo fisso per studente. Dopo aver stabilito le formule e i costi unitari, i governi in linea di principio consentono alle università di impiegare come meglio credono le loro risorse posto che producano la quantità concordata di studenti e/o laureati. Una volta instaurato questo principio, tuttavia, i governi possono applicare in modo sofisticato per manovrare il sistema in base alle priorità nazionali. La caratteristica fondamentale del sistema di bilancio basato sulla prestazione è l'accurata identificazione e specificazione del rendimento. Ciò solleva il dubbio che sia corretto considerare il numero degli studenti un rendimento. Evidentemente, se lo scopo perseguito dal governo è quello di convincere le università a iscrivere il maggior numero di studenti possibile è ragionevole considerare le iscrizioni un output. In effetti questa è stata la finalità della politica del governo britannico dal 1988 al 1993. Se però per output si intendono «gli studenti» senza ulteriori specificazioni, è preferibile facilitare quegli studenti che comportano minori spese d'insegnamento e che quasi sicuramente porteranno a termine con profitto il corso di studi. Se le entrate istituzionali sono semplicemente basate sulle iscrizioni in termini generali è senz'altro più conveniente incoraggiare gli studenti a procrastinare la laurea il più possibile. Riguardo a questo recentemente si è guardato con preoccupazione al settore degli studenti part-time.

predeterminati, tale approccio può permettere di ottenere garanzie molto più dirette sul livello di funzionalità e, quindi, anche di efficacia, delle singole istituzioni. La scelta di far partecipare maggiormente i privati al finanziamento delle università può costituire una terza strategia, del resto anch'essa perseguita nel Regno Unito, finalizzata a garantire la funzionalità.

Il finanziatore pubblico, riconosciuta l'impossibilità di applicare per proprio conto e su larga scala il criterio della selettività funzionale, si affiderebbe almeno in parte ai privati, accettando, tuttavia, che la funzionalità sia valutata in base a criteri di mercato.

Nel Regno Unito, prima della costituzione delle agenzie nazionali di finanziamento (*funding councils*) avvenuta nel 1988, era abbastanza infrequente che le singole istituzioni adottassero un piano strategico. Con il Jarratt Report del 1985 si richiedeva che "pianificazione, allocazione delle risorse e accountability fossero integrati in processi manageriali a livello *corporate* in cui si tenesse conto simultaneamente degli aspetti finanziari e accademici"⁴³⁸; ma è soltanto all'inizio degli anni '90 che molte istituzioni progettano i propri sistemi di pianificazione sulla base di principi ed esperienze che i *funding councils* indicano come *best practices*. Tra queste vi sono quelle relative a una "efficace gestione finanziaria" in cui, tra gli altri, si sostiene il seguente principio: ogni istituzione dovrebbe avere un sistema di pianificazione strategica ed elaborare un *corporate plan* che include la strategia finanziaria quale principale elemento⁴³⁹.

HEFCE concorda con l'università l'anno di presentazione del piano strategico (*corporate plan*) che è di durata triennale. Il piano delinea, in termini generali, la mission e gli obiettivi strategici dell'università e deve

⁴³⁸ Vedi Jarratt Report, *Report of the Steering Committee for Efficiency Studies in Universities*, London, 1985.

⁴³⁹ Cfr. WATSON D., *Managing strategy*, Buckingham, Open University Press, Weick K. E., 2000.

fornire target di riferimento mediante l'esplicitazione di taluni "indicatori di successo" delle iniziative strategiche intraprese.

La presentazione del piano strategico costituisce un tassello di un insieme di richieste di accountability che prevede ogni anno l'elaborazione di tre tipologie di documenti⁴⁴⁰.

In particolare esso comprende un insieme di documenti⁴⁴¹ mediante i quali viene rappresentata la dimensione economico-finanziaria del piano strategico. La previsione finanziaria copre un arco temporale di sei anni, comprendente l'anno precedente, quello in corso e i quattro anni finanziari successivi⁴⁴².

⁴⁴⁰ *Corporate planning statement* è inteso come uno strumento di controllo strategico nel duplice significato di: 1) controllo d'implementazione del piano strategico con il quale si descrivono e si misurano i progressi compiuti durante l'anno rispetto a obiettivi e priorità d'intervento; 2) controllo di validità del piano strategico, con il quale si opera un aggiornamento delle priorità strategiche e delle aree di attività per il successivo anno; *annual monitoring statement* fornisce informazioni intorno a specifiche iniziative strategiche finanziate dal *funding council*. Lo strumento permette di sorvegliare l'uso dei fondi attraverso il monitoraggio delle attività svolte e dei target raggiunti rispetto a quelli pianificati per ciascuna iniziativa strategica; *financial forecasts* rappresentano la componente più consistente delle obbligazioni di accountability finanziaria a cui le istituzioni britanniche devono rispondere. Si tratta di *strategies issues* quali: ampliamento delle iscrizioni di studenti svantaggiati o provenienti da scuole pubbliche; sviluppo dell'insegnamento e dell'apprendimento; costituzione di partnership con imprese e comunità; incentivazione e sviluppo del personale. Cfr. HEFCE (Higher Education Funding Council for England) *Academic staff: Trends and projection*, issues paper, ottobre 2002, 43.

⁴⁴¹ Le tavole che devono essere compilate riguardano le seguenti informazioni: conto economico; analisi dei proventi; Stato patrimoniale; *cash flow*; assunzioni di fondo; numero di studenti e altri dati di supporto.

⁴⁴² La richiesta di questi documenti risponde a tre principali scopi: a) monitorare la vitalità finanziaria di ciascuna istituzione, identificando quelle che hanno o possono incontrare difficoltà; b) valutare se vi è integrazione e coerenza tra obiettivi indicati e risorse disponibili; c) informare il ministero sui fabbisogni finanziari e le prospettive del settore dell'istruzione superiore. Per dare fondamento finanziario alla sostenibilità della mission e degli obiettivi strategici, le università britanniche devono spiegare le assunzioni che stanno alla base della "previsione". A tale scopo redigono uno *statement of financial strategy* e note esplicative nei quali indicano: gli obiettivi economico-finanziari in talune aree chiave di performance (risultato operativo, riserve disponibili, liquidità, finanziamento degli investimenti durevoli, tasso di ritorno sulle attività commerciali, costi del personale); le attività di gestione dei rischi che l'università incontrerà nel perseguire gli obiettivi (identificazione, probabilità di verifica, impatto, azioni prese o pianificate per mitigare l'impatto, costo delle iniziative di fronteggiamento dei rischi). È fatto osservare che la numerosità degli adempimenti richiesti, la ciclicità e dettagliata tempificazione, le incertezze che le istituzioni incontrano nel quantificare in termini economico-finanziari le implicazioni delle strategie perseguite, sono tutti fattori che in certi casi hanno favorito una visione burocratica della gestione, enfatizzando la correttezza formale sulla sostanza dei contenuti strategici. In tal senso vedi DEARLOVE J., *Governance, Leadership, and Change in universities*, Paris, UNESCO-International Institute for Educational Planning, 1995.

È importante ricordare ai fini del finanziamento previsto nel sistema britannico, che fino al 1998 in Inghilterra non erano previste contribuzioni direttamente a carico degli studenti a tempo pieno⁴⁴³. Da quella data il governo Blair ha introdotto un sistema *up-front fee* in base al quale tutti gli studenti devono corrispondere una tariffa fissa di 1.000 sterline, adeguata annualmente con il tasso d'inflazione⁴⁴⁴. La manovra aveva per obiettivo di ridurre le tensioni finanziarie alle quali erano state sottoposte le università tra il 1989 e il 1997 con una riduzione dei finanziamenti per studente del 36%, ma non ha prodotto gli effetti sperati. Nel 2003 il governo ha pubblicato il documento *The Future of Higher Education* con il quale si propone una nuova fase del processo di riforma iniziato negli anni '80. Tra le altre proposte, quella che ha suscitato maggiore scalpore è l'introduzione di *top-up fee* che permette alle università di definire liberamente il tasso di contribuzione degli studenti fino a un livello di 3.000 sterline l'anno⁴⁴⁵.

Nel pacchetto degli interventi rientra anche l'aumento del livello a 1.500 sterline degli aiuti finanziari a carico dello Stato e la previsione che aiuti statali e aiuti della stessa università permettano di raggiungere il livello corrispondente all'importo massimo previsto per le tariffe. Infine, gli studenti potranno restituire i debiti contratti per finanziare gli studi subordinatamente all'entrata nel mondo del lavoro e al conseguimento di un livello di reddito annuo superiore a 15.000 sterline.

⁴⁴³ *Tuition fees* per studenti residenti *full-time* erano corrisposti dalle Local Education Authorities (LEAS).

⁴⁴⁴ 14 Nel 2003-04 l'importo è stato di 1.125 sterline.

⁴⁴⁵ Invero, la riforma prevede uno schema di contribuzione che è molto più ricco di azioni e interventi per cercare di equilibrare "mercattizzazione", equità e giustizia sociale. L'aumento delle tariffe oltre l'ammontare base deve essere accompagnato da un "piano", soggetto all'approvazione dell'*Office for Fair Access*, che include dettagli intorno alle azioni intraprese per salvaguardare e promuovere le condizioni di accesso, con particolare riguardo agli studenti delle famiglie meno abbienti.

Tutti questi aspetti previsti dal governo di Tony Blair, seguono solo in minima parte quel progetto di riforma iniziato con i primi anni '80. Essi sono destinati a modificare profondamente la “mercattizzazione” delle università britanniche rispetto al quel significato accolto e realizzato nel corso degli anni '80 e '90 dal governo conservatore di Margaret Thatcher.

Importante è lo sviluppo che ha avuto il sistema inglese nel finanziamento della ricerca a seguito delle riforme apportate dal governo conservatore negli anni 80.

Per quanto concerne il finanziamento della ricerca il Regno Unito ha adottato uno dei più innovativi approcci *performance-oriented*.

RAE è definito come un sistema di valutazione (Research assessment exercise) in cui “la ricerca di bassa qualità non è finanziata e la ricerca di alta qualità viene notevolmente premiata”⁴⁴⁶.

I fondi pubblici per la ricerca sono forniti attraverso due canali principali. *Higher education funding council* (HEFCE) contribuiscono a finanziare i costi strutturali della ricerca di base: personale accademico permanente, immobili e attrezzature. *Research Councils* allocano fondi per la copertura dei costi variabili di specifici progetti e per la contribuzione alla copertura dei costi indiretti⁴⁴⁷.

⁴⁴⁶ Il RAE è stato introdotto nel 1986 e ripetuto ogni quattro o cinque anni. Il più recente è stato condotto nel 2001. Il sistema valuta la qualità della ricerca di base per discipline, da storia dell'arte a fisica teorica. Il sistema ha subito recentemente una revisione, senza però modificarne la filosofia di fondo. Sul funzionamento del RAE vedi WOODING S., GRANT J., *Assessing research: the researcher view*, Santa Monica, California, Rand, 2003.

⁴⁴⁷ In particolare, HEFCE finanzia le università inglesi attraverso due tipologie di fondi: 1) *quality-related research* (QR); 2) *generic research* (GR). La prima comprende la parte predominante di fondi (98%) ed è allocata attraverso il sistema RAE. GR è una componente di finanziamento della ricerca volta a incentivare le istituzioni finché generino proventi da fonti esterne. I fondi sono ripartiti sulla base dell'ammontare di *qualifying incomes*, determinati come proventi da contratti di ricerca. Da GR sono esclusi i fondi ottenuti da *Research Councils* o organizzazioni non profit; mentre sono inclusi i rapporti di collaborazione con l'industria e i contratti di ricerca dell'Unione Europea. I contratti di ricerca rilevanti per il finanziamento attraverso GR sono quelli per i quali le istituzioni mantengono la proprietà intellettuale e i diritti di pubblicazione. RAE è un sistema di valutazione periodica della qualità condotta con modalità *peer review* basata sulle discipline. L'università è finanziata sulla base del *rating* che ciascuna disciplina fa segnare nel confronto nazionale, ma i fondi ricevuti possono essere utilizzati dall'istituzione in modo discrezionale.

6. La valutazione del sistema di istruzione superiore britannico.

L'importanza attribuita nel Regno Unito alla valutazione è direttamente correlata, come del resto è logico attendersi, al ruolo assegnato ai criteri di selettività funzionale nel riparto dei finanziamenti pubblici a favore delle università, cioè alla quantità di fondi ripartita tenendo conto delle *performances* dei singoli atenei nel campo della ricerca e dell'attività di formazione⁴⁴⁸.

Una delle caratteristiche più interessanti del modello inglese è costituita dal fatto che, attraverso il sistema di finanziamento, il governo centrale è in grado di esercitare forti condizionamenti sulle istituzioni universitarie favorendo, in termini finanziari, quelle che meglio sembrano in grado di implementare gli obiettivi previsti dal governo centrale stesso⁴⁴⁹. Si parla a tal proposito di un sistema cosiddetto di "selettività".

Sono individuate 68 *Unit of Assessment* le quali costituiscono l'ambito disciplinare su cui gli esperti RAE (soprattutto accademici, ma anche esperti delle imprese e delle professioni) valutano la ricerca condotta da *research active staff* ed esprimono i risultati della valutazione in un *rating* che va da 1 (la qualità della ricerca non è tale da raggiungere un livello di eccellenza nazionale in nessuna, o quasi, delle sub-aree di attività) a 5 che corrisponde a eccellenza internazionale nella maggioranza delle sub-aree di attività ed eccellenza nazionale in tutte le sub-aree di attività svolte nel dipartimento. Nel RAE 1996 le unità di ricerca con *rating* 1 e 2 non hanno ricevuto finanziamenti per *quality-related research*. Le altre unità hanno ricevuto finanziamenti via via maggiori (+50% tra rating 3b-5; -20% tra rating 5 e 5). In tal senso JONGBLOED B., KOELMAN J., *op. cit.*, pp. 145 e ss.

⁴⁴⁸ Cfr. Committee of Vice-Chancellor and Principals and University Funding Council, *University Management statistics and Performance Indicators in the UK*, London, 1990, p. 5.

⁴⁴⁹ Questo concetto merita un breve approfondimento. Come è stato illustrato da LODER C., *Quality Assurance and Accountability in Higher Education*, London, Kogan Page, 1990, pp. 79 e ss. E' evidente che in qualunque paese in cui sia garantita ai cittadini un'istruzione superiore "pubblica", in quanto erogata da istituzioni che traggono la maggior parte dei loro mezzi da finanziamenti governativi, l'entità complessiva delle somme messe a disposizione influisce direttamente sulle dimensioni del servizio. Tuttavia, se le variazioni marginali delle risorse disponibili sono distribuite in modo proporzionale tra tutte le istituzioni o, comunque, pilotate dallo stesso sistema universitario, al di fuori di un quadro di riferimento chiaramente delineato dal finanziatore pubblico, non può parlarsi di vero e proprio finanziamento selettivo delle università. Nel caso del Regno Unito soprattutto nel corso degli anni dal 1965 al 1975 si è manifestata una forte espansione del sistema universitario. Indubbiamente ciò rispondeva agli obiettivi del governo allora in carica — per altro espressamente dichiarati nel cosiddetto Robbins Report — ma in questo caso non si può parlare di selettività nell'assegnazione delle maggiori risorse disponibili. Anche se non tutte le università e non tutti i corsi di insegnamento sono cresciuti allo

Tuttavia in Gran Bretagna di vera e propria selettività si può parlare solo a partire dal 1981, cioè dal momento in cui il Ministero della Pubblica Istruzione (*Department of Education and Science, DES*), comunica all'*University Grants Committee* (UGC) che, per il periodo 1981-82, sarebbe stato effettuato un taglio del 3,5% in termini reali sui finanziamenti ordinari alle università.

È opportuno a mio avviso mettere in evidenza la crescente importanza che i criteri di selettività, ed in particolare quella che prima è stata definita come “selettività funzionale”, hanno assunto in Gran Bretagna con l'avvento del governo di Margaret Thatcher.

A questo proposito in materia si distingue tra un primo esercizio di applicazione della selettività, implementato nel periodo 1981-1985, ed un secondo esercizio, relativo agli anni 1986-1990. Dei due, quello che effettivamente interessa ai fini di questa ricerca è solo il secondo⁴⁵⁰.

stesso modo e con la stessa diffusione sul territorio, queste diversità sono da attribuire non tanto a scelte del governo centrale, quanto alla diversa capacità di sfruttare il felice momento finanziario da parte delle singole istituzioni universitarie.

⁴⁵⁰ Nel primo caso, infatti, pur essendoci state università fortemente penalizzate rispetto ad altre, ciò è avvenuto prevalentemente per effetto dell'adozione di criteri di selettività di tipo “politico” in quanto non legati ad una valutazione della *performance* delle singole istituzioni. Tra questi, due sono risultati particolarmente importanti: non concedere più finanziamenti a copertura delle spese di istruzione degli studenti stranieri, in ottemperanza ad una precisa direttiva del governo, e privilegiare — questa volta non per volontà del governo ma in base ai *desiderata* espressi dalle principali associazioni professionali e dai gruppi di interesse — le discipline scientifiche (scienze, ingegneria, tecnologia, informatica) a danno delle discipline umanistiche (in particolare lettere e scienze sociali). Un certo peso alla selettività funzionale è stato tuttavia attribuito anche nel primo esercizio. In proposito, vedi MOORE G., *University financing*, cit. p. 27. Il quale afferma che ai sottocomitati di area dell'UGC venne richiesto di presentare delle valutazioni sulla qualità e sul tasso di rendimento dei dipartimenti facenti parte della loro area scientifica; esercizio più facile da compiere per i dipartimenti di grande dimensione che per i piccoli ed in particolare per quelli nel settore delle materie letterarie. Venne successivamente avviato un processo interattivo per fare in modo che ai dipartimenti meglio valutati venisse più o meno garantito lo stesso livello di risorse, applicando i tagli soprattutto nei confronti degli altri. Infine si cercò di valutare gli effetti sulle singole istituzioni universitarie in termini di sommatoria delle previste modificazioni nei confronti dei dipartimenti di ciascuna. In ogni caso il lavoro svolto dall'UGC per cercare di valutare i dipartimenti universitari nel corso del primo esercizio, non può essere preso ad esempio di applicazione della selettività funzionale e ciò per almeno due ragioni di fondo. In primo luogo perché, alla fine, il peso effettivamente attribuito a tale valutazione è risultato modesto, anche allo scopo di ridurre al minimo gli effetti traumatici dei tagli, subito dopo un periodo di grande espansione della spesa. In secondo luogo perché non avendo l'UGC dichiarato i criteri per la valutazione dei singoli dipartimenti, si deve ritenere assente una delle condizioni di base richieste per la corretta applicazione della “selettività funzionale”.

Nel secondo esercizio, da un lato il governo centrale decide di ridurre le spese per il settore⁴⁵¹ e, dall'altro, l'*University Grants Committee* stabilisce di gestire in prima persona questi tagli, in modo da riuscire a concentrare le risorse su quelle istituzioni o, per essere più precisi, su quei dipartimenti, che stavano dando prova di "funzionare meglio".

Già nel 1984 l'UGC aveva comunicato al governo di voler adottare una politica esplicitamente selettiva, in particolare per il finanziamento della ricerca, ma le principali caratteristiche del nuovo approccio per la distribuzione dei finanziamenti vengono precisate nella *planning letter* alle università inviata nel maggio 1985⁴⁵². Qui vengono individuate quattro principali componenti di costo — insegnamento, ricerca, costi centrali e fattori speciali — alle quali vengono fatte corrispondere altrettante componenti del trasferimento generico a favore delle università, ciascuna ripartita con metodi e criteri diversi.

Le componenti più importanti del finanziamento complessivamente assegnato a ciascuna università sono la prima e la seconda — insegnamento e ricerca — ma solo nei confronti della seconda può parlarsi di vera e propria "selettività funzionale" nel senso precedentemente indicato.

Per quanto riguarda la ricerca, essa rappresenta circa il 35% del totale del finanziamento ordinario assegnato alle università. Di per sé si tratta di una quota di rilievo ma va precisato che solo il 57,6% di questa

Proprio la dichiarazione esplicita, da parte dell'UGC, di voler adottare criteri selettivi basati sulla valutazione della capacità operativa delle singole istituzioni universitarie — in generale ed in particolare nel settore della ricerca — e la comunicazione preventiva alle università dei criteri che sarebbero stati adottati, costituiscono alcune delle differenze più significative rispetto al cosiddetto "primo esercizio di valutazione".

⁴⁵¹ Nel periodo 1986-1989 si stima che sia stato effettuato un taglio complessivo pari al 7%. Cfr. HEFCE (Higher Education Funding Council of England), *Promoting Quality and Opportunity*, Bristol, HEFCE, 1993.

⁴⁵² Cfr. University Funding Council, *Planning Letter 43/85*, maggio 1985.

parte del finanziamento viene assegnato tenendo conto della *performance* dei singoli dipartimenti nel campo della ricerca.

La componente ricerca del finanziamento ordinario alle università, viene calcolata tenendo conto di quattro elementi. Il primo è dato dal numero degli studenti a pieno tempo riconosciuto a ciascun dipartimento. Per gli altri tre elementi, il cui peso percentuale, sommato, arriva appunto al 57% del totale prima menzionato, il calcolo si basa invece su una valutazione della *performance* nel campo della ricerca per i singoli dipartimenti delle varie università.

Il criterio di valutazione adottato è tuttavia diverso in ciascuno dei tre casi.

Per l'elemento *Dual Support Research* si tratta, in effetti, di una sorta di compartecipazione ai costi dei progetti che abbiano già ottenuto il finanziamento da parte dei *Research Councils*⁴⁵³.

Per l'elemento *Contract Research* il modo di operare dell'UGC è tendenzialmente lo stesso, venendo favoriti quei dipartimenti che riescono ad ottenere l'affidamento di contratti di ricerca dall'esterno, ad esempio dalle industrie: quanto maggiore è l'importo di questi contratti, tanto maggiore è l'importanza dei fondi ricerca assegnati in base a questo elemento. Anche in tale caso, quindi, l'UGC si affida al giudizio di soggetti esterni per la valutazione della *performance* nel campo della ricerca.

La situazione è apparentemente diversa nel caso del terzo elemento *Judgmental Research*, dato che l'UGC, tramite i propri sottocomitati, valuta direttamente la validità della ricerca portata avanti nei vari dipartimenti universitari. In realtà, come si vedrà meglio più avanti, anche

⁴⁵³ L'UGC, quindi, prende per buona la valutazione fatta da organismi pubblici specializzati e concede ai dipartimenti un trasferimento che copre parte dei costi dei progetti approvati da questi stessi organismi (nel 1986 si trattava di circa il 40%).

in questo caso il giudizio degli esterni, per altro appartenenti al mondo accademico, finisce per pesare in modo considerevole.

Appare dunque innegabile che, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, la selettività funzionale per l'attribuzione dei finanziamenti ordinari alle università comincia ad avere un peso significativo: in base ai dati esaminati in precedenza si può infatti sostenere che almeno il 20% del totale dei finanziamenti ordinari (e circa il 58% della sola componente ricerca) è stato assegnato valutando, sotto diversi profili, l'attività di ricerca svolta presso ogni dipartimento universitario⁴⁵⁴.

Secondo diversi autori l'approccio adottato dall'UGC per il secondo esercizio di riparto si presta a diverse critiche. Ad esempio è stato sostenuto che l'aver limitato la valutazione della performance solo all'attività di ricerca e non anche all'insegnamento, avrebbe spinto le università a concentrare le risorse su questo versante per ottenere maggiori fondi dal governo centrale⁴⁵⁵. Inoltre è stato criticato il criterio di finanziare l'insegnamento in base a costi standard differenti a seconda delle discipline, perché ciò avrebbe comportato una riduzione dell'offerta di posti per le discipline meno "costose", cioè con un costo standard più basso. Si è anche sostenuto che questo metodo di riparto potrebbe dar luogo all'avvio di un "circolo vizioso" estremamente pericoloso: le università riducono i costi dell'insegnamento (per guadagnare maggiori risorse attraverso il potenziamento della ricerca), l'UGC rileva una riduzione del costo medio pro-capite per questo tipo di attività e, quindi, riduce ulteriormente la quota di finanziamento ad essa destinata⁴⁵⁶.

⁴⁵⁴ HEFCE (Higher Education Funding Council of England), *Promoting Quality and Opportunity*, Bristol, HEFCE, 1993.

⁴⁵⁵ Cfr. MOORE G., *University financing*, cit. p. 38 -40.

⁴⁵⁶ Cfr. SHATTOCK M., *Higher education and the Research Council*, in *Minerva* 1989, n. 2-3.

Nonostante questi aspetti problematici, ai quali può comunque porsi rimedio attraverso una revisione dell'approccio, nel Regno Unito la strada della "selettività funzionale" sembra ormai decisamente imboccata, senza possibilità di ritorno, dagli organi di governo del sistema universitario che, come già è stato detto, nel corso degli anni Ottanta hanno assunto in modo sempre più evidente la funzione di "braccio operativo" del governo centrale.

7. Considerazioni conclusive: l'autonomia e i cambiamenti apportati dal governo Thatcher nell'istruzione secondaria in Gran Bretagna.

I cambiamenti apportati dal governo conservatore dagli inizi degli anni '80 hanno condotto le istituzioni del settore dell'istruzione post-secondaria in Gran Bretagna ad operare attualmente in larga misura come società di servizi orientate al mercato. Mentre nel 1980, come già ricordato, i due terzi delle entrate delle università e una quota ancora più alta di quelle delle istituzioni del settore non universitario erano formate da un unico flusso di fondi erogati dal governo centrale, ora le fonti e i meccanismi sono molteplici.

Persino l'ambito dei finanziamenti rimasti in vigore ha subito modifiche sostanziali. Mentre nel 1980 era previsto un unico fondo per l'attività didattica e la ricerca, ora vi sono due stanziamenti distinti di cui a partire dal 1994 le università dovranno tenere una contabilità separata⁴⁵⁷.

La gestione di questi importanti finanziamenti ha imposto alle università un compito di gestione e controllo delle somme erogate molto più dettagliato ed accurato. Infatti, in base alle dimensioni di questi finanziamenti, sono aumentate per le amministrazioni contabili delle università obblighe e responsabilità⁴⁵⁸.

⁴⁵⁷ In totale questo finanziamento per la ricerca e l'attività didattica attualmente, come già detto in precedenza, ammonta a circa il 40% del reddito complessivo delle università e dei college. Un ulteriore 25% proviene dalle tasse degli studenti di cui circa il 75% beneficia di borse di studio emesse dallo stato. Il 15% circa è costituito dalla ricerca i cui costi sono coperti dai *Research Council* e un altro 10% proviene da attività di ricerca di altro genere. Il resto è formato attività commerciali, consulenze e donazioni.

⁴⁵⁸ Non a caso quella del direttore finanziario è diventata una delle principali funzioni direttive ed è collocata immediatamente al di sotto di quella di rettore, che tra i vari mandati da assolvere ha senz'altro quello della definizione delle strategie finanziarie. Non vi è dubbio che i rettori spendano più tempo su questo argomento che sulla loro funzione di guida accademica delle università. Il direttore finanziario

Tra i vari cambiamenti non ricordati è opportuno rammentare che negli ultimi venti anni si è registrata, una maggiore definizione dei termini dei contratti del corpo accademico e soprattutto la fondazione di consorzi universitari finalizzati alla vendita dei risultati della ricerca e dei servizi di consulenza e all'affitto delle infrastrutture delle università. I meccanismi tradizionali del potere decisionale sono stati snelliti, e molte delle decisioni che precedentemente sarebbero state vagliate da diverse commissioni ora sono di competenza dei funzionari. In sostanza, dalla metà degli anni ottanta nella maggior parte delle università si assiste a un notevole aumento della prontezza nel rispondere alle mutevoli condizioni finanziarie e alle opportunità di guadagno provenienti dall'esterno⁴⁵⁹.

svolge quattro funzioni caratteristiche. La prima è quella tradizionale di garantire che il denaro sia speso nel rispetto delle disposizioni di legge e delle delibere regolarmente approvate dalle autorità accademiche. La seconda consiste nell'incentivare i membri dell'università a lavorare in modo redditizio per l'istituzione. La terza è quella di garantire una precisa gestione contabile di ogni attività, in modo tale che un eventuale finanziamento incrociato (ad esempio, la ricerca che sovvenziona l'attività didattica) sia frutto di una scelta ragionata e non di una disposizione deliberata nell'ignoranza delle conseguenze sul piano finanziario. La quarta funzione consiste nella gestione del portfolio di investimenti dell'università, dato che la commercializzazione dell'università significa che in qualsiasi momento un'università di medie dimensioni avrà sia debitori sia creditori in sospeso e rimanenze di cassa. Un'accorta gestione di queste voci del bilancio possono innalzare il reddito al netto delle tasse fino al 5%. Cfr. WILLIAMS G., *op. cit.*, pp. 245 e ss.

⁴⁵⁹ Questi stessi mutamenti hanno inoltre risollevato il vecchio problema della natura delle università in quanto istituzioni accademiche. Secondo una "concezione di università" la sua unica funzione specifica è di insegnare agli studenti che vogliono conseguire il diploma di laurea o un diploma successivo e di occuparsi della ricerca di base. Ogni altra attività è considerata una distrazione che trova giustificazione soltanto se genera un surplus da impiegare nel potenziamento dell'attività didattica o della ricerca. In tal senso STEWART W. A. C., *op. cit.*, pp. 135 e ss. All'estremo opposto si trova la concezione delle università come semplici imprese economiche nell'industria del sapere, ed è quindi sensato che qualsiasi combinazione di servizi accademici che risulti redditizia venga lanciata sul mercato. Prima del 1981 l'offerta di corsi di laurea e post-laurea le cui spese non erano sostenute da finanziamenti pubblici era indiscutibilmente l'attività più proficua e la questione riguardante l'opportunità di intraprendere altro genere di lavoro era di importanza marginale. Se le università impiegavano parte delle loro risorse per portare a termine dei progetti di utilità pubblica, tali progetti erano giudicati complementari o periferici rispetto alle attività accademiche specifiche dell'istituzione. In tal senso vedi WASSER H., *Changes in the European University: from traditional to Entrepreneurial*, in *Higher Education Quarterly*, 44, Oxford, Blackwells, 1990.

Volendo caratterizzare questa serie di cambiamenti si può parlare di spostamento dal “*dominio del produttore alla sovranità del consumatore*”⁴⁶⁰.

Nel giro di dieci anni gli studenti si sono trasformati da apprendisti a clienti e gli insegnanti da mastri artigiani a mercanti. Ciò ha provocato notevoli cambiamenti nella gestione delle università e nei rapporti tra corpo accademico e amministratori. Sono molto esigue le risorse disponibili per individui o gruppi che non contribuiscano alla realizzazione di un prodotto che possa essere venduto in questo senso⁴⁶¹.

I budget legati alla prestazione tendono a condurre, tuttavia, verso una sempre più rigorosa definizione del rendimento. L'introduzione del rendimento nella definizione del budget ha così comportato un cambiamento importante. I governi e gli organismi esterni che presiedono all'amministrazione dei fondi vengono coinvolti in questa dettagliata regolamentazione almeno quanto lo sono nei bilanci basati sull'input e quelli “voce per voce” che la maggior parte dei paesi europei adotta da sempre. Questa è in larga misura la spiegazione del paradosso per cui lo spostamento verso i bilanci definiti dall'output incrementa al tempo stesso l'autonomia finanziaria delle università e dei college e l'intervento da parte dello stato⁴⁶².

⁴⁶⁰ Cfr. WATSON D., *Managing strategy*, Buckingham, Open University Press, Weick K. E., 2000.

⁴⁶¹ Cfr. WATSON D., *op. ult. cit.*, pp. 48 e ss.

⁴⁶² In Gran Bretagna tra il 1988 e il 1993 è stato istituito un sistema di finanziamento in cui il bilancio definito dall'output veniva sofisticato e spinto verso il sistema di mercato. Le istituzioni del settore dell'istruzione post-secondaria ricevevano dei fondi annuali per una quota di studenti (con diversificazione delle quote e dei costi unitari per ogni disciplina e modalità di studio). Oltre a tale quota potevano essere iscritti studenti con rimborso statale delle spese di iscrizione a un costo corrispondente a circa il 30% della spesa media per studente. Queste tasse venivano corrisposte attraverso i fondi pubblici. Questa categoria di studenti venne inserita l'anno successivo nella formula impiegata per determinare sia la quota annua sia la riduzione del costo medio per ogni studente per cui il governo era disposto a erogare dei fondi. Questo fatto spinse tutte le università ad aumentare il numero di iscritti con rimborso statale delle spese

Occorre a mio avviso porre in luce che la questione della maggiore autonomia finanziaria concessa alle istituzioni, pone il problema della misura in cui consentire una simile autonomia alle strutture subordinate (facoltà o dipartimenti). I punti di vista sono molteplici e contrastanti. Secondo alcuni l'università gestisce con più facilità le risorse di cui dispone se il potere è centralizzato. Secondo altri, all'opposto, se le università sono più intraprendenti dal punto di vista commerciale quando possono trattenere ciò che guadagnano, per i dipartimenti vale lo stesso principio⁴⁶³.

Questo ha portato molte università a disporre ora di servizi di consulenza finalizzati alla realizzazione di profitti. Le consulenze normalmente vengono effettuate principalmente per trarne un guadagno, ma vengono anche giustificate in termini di esperienza professionale sul campo per docenti e studenti e come attività promozionale per procurarsi successivi contratti di ricerca. Sta inoltre diffondendosi presso le università

di iscrizione, altrimenti l'anno successivo avrebbero subito una riduzione delle entrate. La conseguenza fu il verificarsi del più rapido aumento del numero degli iscritti nella storia dell'istruzione post-secondaria britannica e l'abbattimento dei costi medi. Tra il 1988 e il 1993 i nuovi iscritti aumentarono di circa il 60% e il costo medio per ogni studente diminuì del 25% circa. In termini economici era un sistema di sofisticato prezzo di costo marginale in cui se un'università stima che i suoi costi marginali siano inferiori dei costi medi inoltrerà richiesta per inserire un numero stabilito di studenti in più, e se dopo averli iscritti si trova ancora al di sotto delle proprie potenzialità iscriverà alcuni studenti con rimborso statale delle spese di iscrizione. In tal senso vedi JONGBLOED B., KOELMAN J., *Funding mechanism for Higher education: a five country based survey with special references to performance based funding approaches*, Enschede, CHEPS, 1993, pp. 112 e ss.

⁴⁶³ In uno studio sui cambiamenti che hanno interessato le procedure finanziarie delle università britanniche (Williams, 1992) si segnala che una delle risposte di molte università ai cambiamenti avvenuti nel sistema dei finanziamenti consistette nel delegare alle facoltà e ai dipartimenti gran parte delle decisioni riguardanti le questioni giornaliere ordinarie. L'amministrazione centrale delle università mantiene un ruolo strategico e assegna i fondi ai dipartimenti ma non si occupa di approvare le voci di spesa ordinarie. I dipartimenti sono liberi di muoversi all'interno dei limiti posti dai loro bilanci. Una ragione di questo cambiamento consiste nel fatto che l'introduzione dei computer nell'amministrazione delle università ha creato un sofisticato sistema di informazione che rende possibile il controllo quotidiano delle delibere di spesa dei dipartimenti e facilita l'individuazione di eventuali irregolarità. Vedi WILLIAMS G., *Changing patterns of Finance in Higher education*, Buckingham, Open University Press, 1992, pp. 256 e ss.

la pratica di fondare società commerciali indipendenti che si occupano di sviluppare e sfruttare i risultati delle ricerche⁴⁶⁴.

Le università britanniche operano ormai, sotto diversi punti di vista, come aziende con produzione differenziata la cui gamma di attività è determinato dai cambiamenti del costo degli input e dalle mutevoli condizioni di mercato per ogni linea di prodotti.

Non mancano tuttavia delle riserve e delle critiche, espresse da più parti, sia nel mondo accademico che in quello politico, sul modo di operare che ha caratterizzato le università negli ultimi anni⁴⁶⁵.

Possiamo infine dire che la fase di trasformazione avviata dal decennio scorso non può dirsi ancora conclusa. Ad una prima modifica del

⁴⁶⁴ Il parco scientifico è la forma più ambiziosa e meglio organizzata di reddito proveniente dall'esterno e di collaborazione tra industria e istruzione post-secondaria sviluppatasi nel corso degli anni ottanta. Tuttavia le spinte verso l'utilizzo a pieno regime delle strutture dei parchi scientifici spesso hanno comportato un impoverimento del concetto originale e la loro trasformazione in infrastrutture più genericamente commerciali. In alcuni parchi scientifici le infrastrutture destinate ad attività speculative è diventata una caratteristica preminente a cui ha fatto seguito, non appena il boom ha lasciato il posto alla recessione degli anni novanta, una serie di problemi derivati dallo scarso utilizzo. In tal senso vedi SHATTOCK M., *The creation of a university system*, Oxford, Blackwell, 1996, p. 68.

⁴⁶⁵ In particolare vengono mosse critiche l'insegnamento dei principi basilari e la ricerca di base versa in uno stato di malessere perché difficili da giustificare in base a criteri di mercato a breve termine; la moda, al posto delle esigenze di base, gioca un ruolo eccessivo nella determinazione delle attività da incentivare e quelle da abbandonare; la molteplicità dei finanziamenti e la reciproca competitività acuiscono le disparità fra università di grandi dimensioni e di grande prestigio e istituzioni regionali più piccole; il governo e gli sponsor commerciali della ricerca restringono la diffusione delle nuove scoperte mettendo così in pericolo la tradizionale libertà accademica e ostacolando il progresso scientifico; la competitività nell'assegnazione dei fondi fa sì che i docenti spendano una spropositata quantità di tempo e di altre risorse per la stesura delle proposte e per la spiegazione dettagliata dell'impiego dei finanziamenti. Queste riserve, una sull'altra, costituiscono il timore che l'eccessiva rilevanza della vendita dei servizi nell'ambito dell'istruzione e della ricerca ne comprometta la qualità, e che la competitività minacci sia la libertà accademica dei singoli individui del corpo accademico sia un'attività didattica in se stessa valida. Inoltre la più apprezzabile attività didattica è svolta da insegnanti disinteressati che hanno bisogno di risorse per svolgere il loro lavoro, ma che non hanno i numeri per qualificarsi nella gara dei prospetti su carta lucida, delle pubbliche relazioni e dell'aderenza ai bilanci dettagliati. In tal senso vedi, BERDHAL R., *Academic freedom, autonomy and accountability in British universities*. *Studies in Higher education*, 15, 2, 1990, pp. 169-180 e HENKEL M., KOGAN M., *Policy changes and the academic profession in England*, in *European review* 6, 4, pp. 505-523, 1998.

sistema di allocazione delle risorse da parte dell'UGC sono seguite, come già detto, le revisioni istituzionali dell'*Education Reform Act* e il nuovo indirizzo adottato dall'UGC, i cui sviluppi sono ancora in corso.

CONCLUSIONI

Autonomia e internazionalizzazione del sistema universitario

Particolarmente in questi ultimi anni, in cui è sempre più in evoluzione il processo di globalizzazione mondiale che va via via estendendosi nei diversi settori della Società civile, è stata fortemente avvertita la necessità di dedicare particolare cura nel coinvolgimento del sistema universitario a tale processo evolutivo.

L'internazionalizzazione del sistema universitario, a questo proposito, sta diventando oggi una priorità politica dei Paesi più industrializzati che va imponendosi quale requisito di base per il miglioramento della qualità dell'istruzione e per una ottimale formazione del capitale umano.

Appare ormai anche evidente che i Paesi che non riusciranno ad internazionalizzare il proprio sistema di istruzione superiore, non potranno mancare di subire perdite significative in termini economici e ed intellettuali. Ciò è stato bene evidenziato nel dibattito culturale e politico dei Paesi dell'Unione Europea.

Trattando dell'importante ruolo che nell'ambito della Società riveste il sistema universitario, va rilevato che questo è direttamente proporzionale alla qualità e alla quantità di collaborazione che esso riesce a promuovere e, soprattutto, a realizzare. E' estremamente importante, pertanto, sostenere e incentivare il livello di internazionalizzazione del nostro sistema universitario.

Da qui la necessità di favorire l'accesso di tutti all'istruzione e alla formazione permanente, ampliandone gli accessi e riducendo gli ostacoli alla mobilità.

Nell'incontro di Bologna del 1998 quattro ministri dell'istruzione superiore (italiano, tedesco, francese e inglese) hanno assunto il primo impegno a coordinare le

proprie politiche di istruzione e formazione al fine di conseguire l'obiettivo della costruzione di uno "Spazio europeo dell'istruzione superiore". Tra questi obiettivi sono da sottolineare la creazione di una architettura di sistema di istruzione universitaria fondata su due cicli principali di studio: il primo di non meno di tre anni , unitamente all'adozione di un sistema di titoli di semplice leggibilità e comparabilità, al fine di favorire e sostenere la mobilità nell'ambito del sistema di istruzione superiore europeo. Da ricordare, poi, l'impegno assunto ad adottare un sistema di crediti formativi universitari e, soprattutto, l'obiettivo della promozione della mobilità dei docenti e degli studenti. Sono questi gli obiettivi più significativi, sulla base dei quali anche nel nostro Paese è stato avviato un profondo processo di riordinamento di tutti gli ordinamenti didattici del sistema universitario.

Quanto sopra, con la finalità della creazione di uno "Spazio europeo dell'istruzione" che non trascura: l'emergere, a causa dei ben noti fenomeni della globalizzazione e dell'internalizzazione delle economie di un mercato del lavoro europeo (se non addirittura mondiale), che esige adeguati livelli di formazione; professionalizzazione e mobilità nell'area europea dell'istruzione terziaria.; il generalizzato calo delle iscrizioni alle università che richiede , da un lato, una maggiore attenzione alle esigenze degli studenti e dall'altro, un crescente impegno a sviluppare capacità di attrazione di nuovi target di studenti. Vale a dire, una maggiore competitività a livello nazionale e internazionale: infine, l'emergere nella società di un nuovo atteggiamento nei riguardi del sistema universitario , cui viene richiesta maggiore trasparenza e soprattutto conto nell'uso delle risorse pubbliche. A questa esigenza molti Paesi hanno dato concreta risposta attraverso l'avvio di riforme che presentano tratti comuni in termini di obiettivi e strumenti i quali, procedendo nella stessa direzione, hanno alimentato quel "processo di convergenza" delineato nella Dichiarazione di Bologna del 1999. Qui è emersa con forza la convinzione che un sistema di titoli più leggibile dall'esterno non potrà che

concretizzarsi attraverso un percorso comune di livelli di studio, perché questo possa favorire la competitività del sistema europeo a livello internazionale e l'attrazione del sistema Europa nel suo complesso.

E' assodato che le differenze culturali e linguistiche costituiscono la nostra ricchezza, vale a dire la ricchezza del sistema europeo: ed è proprio sulla specificità culturale europea che il sistema nel suo complesso dovrà fare affidamento.

Accrescere la capacità di attrazione e la competitività dell'istruzione terziaria è diventato un obiettivo assolutamente prioritario. L'istruzione terziaria europea deve imparare a competere meglio a livello mondiale. E questo richiede l'istituzione di corsi che rispondano ai bisogni degli studenti d'oltre oceano, nonché una più efficiente azione per la loro diffusione che possa così favorire gli scambi e la mobilità degli insegnanti e degli studenti.

Questa dimensione esterna allo "spazio europeo dell'istruzione terziaria" costituisce uno straordinario motore di cambiamento. La maggior parte dei paesi attribuisce ormai una connotazione positiva al termine competitività e avverte la necessità di rendere attraente il proprio sistema di istruzione terziaria. Parecchi paesi hanno messo a punto programmi specifici per informare, attrarre e accogliere un maggior numero di studenti non europei. Anche la ricerca di qualificati studenti del secondo e terzo livello (master – in Italia, laurea specialistica – e dottorato di ricerca) e di giovani ricercatori nell'area scientifica e tecnologica è divenuta prioritaria in molti paesi europei.

Il progetto Erasmus- Mundus recentemente adottato, evidenzia un cambiamento di direzione e di portata: il suo scopo è quello di attrarre studenti da paesi extra europei verso una gamma di corsi a livello di master con specifica dimensione "europea", e di supportare le università europee nello sforzo da esse profuso per essere più presenti nel mondo.

Nell'incontro di Berlino che ha avuto luogo nei giorni 18 e 19 settembre 2003 i ministri che avevano aderito al Processo di Bologna si sono ritrovati per la terza volta per analizzare i progressi compiuti nei vari Paesi e stabilire le priorità ed i nuovi obiettivi per gli anni a venire, con il preciso intento di accelerare la realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione superiore.

Nel Comunicato scaturito dall'incontro, dopo la riaffermazione delle conclusioni dei Consigli europei di Lisbona (2000) e di Barcellona (2002) il punto maggiormente innovativo viene già preannunciato nel preambolo: *“rafforzare i legami tra i sistemi d'istruzione superiore e il mondo della ricerca*, allo scopo di dare impulso al potenziale di innovazione ed allo sviluppo sociale ed economico. La dinamica indicata è quella di una cooperazione rafforzata tra gli istituti di istruzione superiore dell'Europa intera.

Tale Comunicato è distinto in tre in tre grandi settori:

- il progresso del Processo, cioè le azioni da svolgere per una più completa attuazione degli obiettivi e per l'implementazione delle azioni correlate;
- le azioni aggiuntive:
- la futura struttura dei Seguiti.

Per il raggiungimento delle finalità contemplate in tali tre settori sono da rilevare le iniziative assunte da parte delle Università europee per accrescere la comparabilità e compatibilità dei sistemi di istruzione europei, per accrescerne la *trasparenza* e per migliorare i sistemi di valutazione della qualità. Si sono, cioè, volute identificare tre importanti priorità, definite tali non in quanto più importanti rispetto alle altre, bensì in quanto esse rappresentano *la conditio sine qua non* per poter attuare tutte le altre. Dette priorità possono essere riassunte nei seguenti obiettivi: promuovere sistemi di efficace valutazione della qualità; realizzare compiutamente il sistema basato su due cicli principali; migliorare il sistema di riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio.

Sulla valutazione della qualità i ministri hanno assunto l'impegno a sviluppare criteri e metodologie condivisi a livello europeo, sottolineando che la *cultura della qualità* deve partire dall'autovalutazione delle singole università.

Sull'architettura di sistema i Ministri si sono impegnati a varare la riforma dei loro sistemi di istruzione superiore verso il sistema dei due cicli, sottolineando che il mondo del lavoro necessita di nuove qualifiche corrispondenti a nuovi profili professionali. E' stato quindi rilevato che si rende necessario un continuo dialogo con il mondo del lavoro per concertare un nuovo sistema di titoli e qualifiche comparabili e compatibili che dovranno essere valutati non più guardando al processo, ma al prodotto: cioè ai cosiddetti "risultati dell'apprendimento".

I corsi di studio di primo e di secondo livello dovranno avere differenti orientamenti e profili, tenendo presenti le esigenze del mondo del lavoro. Il primo ciclo dovrà costituire la base per potere accedere al secondo ciclo, e così il secondo ciclo rispetto al terzo.

Sul problema della mobilità è stata riaffermata la necessità di rimuovere tutti gli ostacoli alla mobilità degli studenti, ricercatori, docenti e personale amministrativo delle università, e di rendere possibile la trasferibilità di borse di studio e di prestiti d'onore. Particolare rilevanza è stata anche attribuita alla necessità del potenziamento dell'autonomia universitaria e della promozione di iniziative per favorire la partecipazione degli studenti alla vita universitaria. Da non trascurare poi l'attenzione dedicata al Lifelong Learning (apprendimento durante tutto l'arco della vita). Questo deve essere considerato con attenzione tra le finalità del sistema universitario e in tale contesto andranno potenziate le possibilità di riconoscimento dell'"apprendimento precedente" anche non necessariamente scolastico attraverso un adeguato uso dei crediti formativi.

Per quanto concerne i cambiamenti intervenuti nell'arco di tempo compreso tra il processo di Bologna e il Comunicato di Berlino è da rilevare l'avvenuta

inclusione del livello dottorale come terzo ciclo. E' apparso cruciale completare l'architettura di sistema all'interno dello Spazio europeo dell'Istruzione Superiore. E' stato rilevato, infatti, che gli studi dottorali non sono solamente il primo passo verso una carriera accademica; essi sono anche un fattore centrale per la competitività economica e industriale. Le industrie, le università, i centri di ricerca, debbono pertanto collaborare per identificare tematiche comuni di ricerca, fornire esperienze di lavoro e offrire buone opportunità di impiego ai ricercatori.

Gli studi dottorali facilitano inoltre la mobilità dei giovani ricercatori nonché il riconoscimento dei loro titoli e, conseguentemente, la loro completa impiegabilità in tutta l'area europea. Essi costituiscono altresì la base per la cooperazione fra le università e il mondo industriale.

Notiamo che il mondo universitario sta attualmente attraversando una fase di radicale trasformazione : le università debbono ora affrontare nuove sfide: e in tali circostanze i sistemi di Istruzione Superiore sono diventati lo strumento principale per promuovere lo sviluppo e la crescita sociale, economica e produttiva dei paesi, nonché per garantire la partecipazione democratica alla vita sociale e al progresso civile.

Gli investimenti a lungo termine nel capitale umano e nella ricerca rappresentano pertanto una priorità per qualsiasi Paese che voglia evitare la marginalizzazione in termini scientifici e, di conseguenza in termini sociali ed economici.

Costantemente viene sottolineata l'importanza della sinergia tra lo Spazio dell'istruzione Superiore e la ricerca: e questa tematica è stata più volte trattata fra gli Stati membri dell'Unione europea e la Commissione nello scambio informale di opinioni prima dei lavori.

E' stato in particolare ripetutamente ribadito il proposito di attuare un'analisi approfondita per promuovere azioni specifiche di sostegno preordinate a migliorare

la qualità e il numero dei dottorati di ricerca, anche promuovendo la loro internalizzazione attraverso incentivi a livello nazionale e dell'Unione Europea.

E' stata altresì ribadita l'opportunità di promuovere centri di eccellenza con ampliamento delle loro reti all'interno delle Università . Trattasi quest'ultima, quale azione essenziale per aumentare l'attrattività dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore e arricchire la qualità dell'intero sistema. Come pure è stata ribadita la necessità di rafforzare i legami fra gli istituti di Istruzione Superiore , la ricerca accademica e l'industria, con l'obiettivo di accelerare la trasmissione di conoscenze tecnologiche e facilitare il migliore utilizzo dell'attività di ricerca.

Nonostante gli importanti obiettivi raggiunti è tuttora necessario focalizzare ancora di più l'attenzione sul problema della mobilità non solo degli studenti, ma anche del corpo docente all'interno delle nostre istituzioni accademiche. A questo riguardo va osservato che pesano sensibilmente le barriere linguistiche, gli aiuti agli studenti, e, soprattutto gli ostacoli per incoraggiare i processi di internalizzazione del personale docente, particolarmente in termini di reclutamento.

Molteplici sono le iniziative assunte nel nostro Paese per incentivare il processo di internazionalizzazione del sistema universitario. Tra queste sono da annoverare i consistenti finanziamenti destinati alla realizzazione di programmi integrati di studio che prevedano la partecipazione congiunta di docenti e studenti di almeno un altro Paese, il mutuo riconoscimento dei periodi e dei titoli di studio ed il rilascio di un titolo nazionale e/o estero, di cui sia documentata la spendibilità in almeno un altro paese.

Tutto questo, con lo scopo di stimolare il processo di internalizzazione del sistema universitario atto a promuovere l'innovazione e la qualità dell'offerta formativa attraverso l'elaborazione di programmi integrati di studio, anche utilizzando nuove metodologie per la formazione a distanza.

L'internalizzazione del settore della "Formazione Terziaria" rappresenta un modo di cui il nostro Paese dispone per rispondere all'impatto della globalizzazione, salvaguardando e valorizzando, allo stesso tempo, il rispetto dell'identità culturale del Paese.

Nel recente passato l'internalizzazione si era prevalentemente sviluppata con il sostegno ad attività o a programmi di mobilità degli studenti, dei docenti o di ricercatori e con il sostegno da parte dell'Ateneo, del Ministero e della Commissione europea preposta a tale iniziative. La tendenza attuale è ora quella del passaggio ad uno stadio più evoluto di internalizzazione, nel quale è posta l'enfasi sulla creazione di una cultura e di un clima nell'istituzione capace di promuovere e sostenere iniziative realmente internazionali e interculturali.. Ciò stimolando e privilegiando il processo di autovalutazione dell'Ateneo attraverso il confronto con i sistemi di formazione universitaria di altri paesi, ma soprattutto integrando o infondendo la dimensione internazionale e interculturale nelle ordinarie attività di insegnamento, apprendimento e ricerca e nei servizi mediante una combinazione di un'ampia gamma di attività, politiche e procedurali connaturate con lo sviluppo delle nuove iniziative. Nello spostamento, in altre parole, dell'enfasi verso gli aspetti programmatici, curriculari e organizzativi, politici e procedurali nell'attivazione dei nuovi titoli internazionali.

Di particolare importanza è l'accordo quadro siglato nel dicembre 2007 tra il ministero dello sviluppo economico, già ministero del commercio internazionale, l'Istituto nazionale per il commercio estero e la Conferenza dei rettori delle università italiane. Accordo che si inserisce nella politica di internalizzazione del Ministero mirante a rafforzare la strategia di sistema-paese mediante il coordinamento delle attività promozionali e il concorso di soggetti pubblici e privati.

In un'ottica di internalizzazione, l'Accordo-quadro con la conferenza dei rettori si prefigge come finalità primaria l'integrazione fra il sistema universitario e il

mondo delle imprese per favorire la creazione e lo scambio della conoscenza, la ricerca e la formazione. In particolare, la valorizzazione delle università italiane nelle loro interconnessioni con il sistema economico nazionale e con le omologhe estere, sotto la duplice veste di: soggetti a cui è demandata prioritariamente la creazione di conoscenze e l'alta formazione, fattori fondamentali per lo sviluppo e la crescita del sistema Paese; canali per l'acquisizione, lo sviluppo e la diffusione delle conoscenze specialistiche e innovative, che fanno da supporto ai processi di internazionalizzazione delle imprese e di acquisizione di una maggiore competitività.

Tale Accordo, in sostanza, mira quindi a favorire l'integrazione fra la produzione di conoscenze in una dimensione di internazionalizzazione del sistema universitario e il mondo delle imprese.

Questo obiettivo viene perseguito mediante l'elaborazione di progetti comuni tra le università, imprese e altri soggetti interessati, per sviluppare efficaci collegamenti tra i fabbisogni delle imprese – in termini sia di alta formazione, sia di ricerca nei settori ad elevato contenuto tecnologico- e le disponibilità del sistema accademico nazionale; accompagnando in tal modo le imprese nella sperimentazione di nuove strategie favorendone l'efficace inserimento nelle collaborazioni con l'estero avviate dalle università. Ampliando, inoltre, le possibilità di implementazione all'estero di progetti innovativi e di brevetti.

Possiamo ben dire, quindi, che l'università è diventata la fucina d'incontro di mille culture. I vari progetti interculturali che l'ambiente accademico propone ai suoi studenti, favoriscono l'integrazione e i processi tra l'Italia e le altre Nazioni. L'università è pertanto diventata uno dei maggiori strumenti di mobilità sociale a livello nazionale e, sempre più, a livello internazionale.

Non stupisce perciò la presenza di molti studenti stranieri nei nostri Atenei: Proprio questo costante aumento di universitari esteri all'interno degli Atenei italiani ha spinto il Consorzio Almalaura ad effettuare, nel decorso 2007, una approfondita

indagine per analizzare il profilo degli studenti immigrati e la loro percezione del mondo universitario italiano.

Dai dati che sono scaturiti emerge che negli ultimi anni, dal 2001 al 2007 la loro percentuale di presenza è addirittura raddoppiata: la quota di cittadinanza estera è passata da un misero 1 per cento del 2001 ad un pieno 2,3 per cento nel 2006. Si contano in definitiva 4.200 laureati di cittadinanza estera.

In questa indagine sono stati coinvolti 41 Atenei italiani. Dall'indagine stessa è anche emerso che i laureati stranieri sono più numerosi nelle facoltà di Bologna, di Roma La Sapienza e Padova, mentre le università siciliane si posizionano a fine classifica.

Risulta inoltre che il 71,6 per cento dei laureati di cittadinanza estera proviene da un Paese europeo. Risulta invece stabile il numero dei laureati provenienti dalle Americhe, dopo la crescita avvenuta tra il 2001 e il 2004 grazie soprattutto all'aumento consistente di laureati provenienti dall'America Latina.

Rappresentativo invece l'aspetto che riguarda la ricerca del lavoro. I laureati provenienti da altri Paesi mostrano orientamenti differenti rispetto ai cittadini italiani.

Ai laureati 2006, con un diploma di scuola superiore estero è stato chiesto di esprimere un giudizio su alcuni aspetti relativi all'università italiana ponendola a confronto con l'università del Paese in cui si sono diplomati. In linea generale il giudizio è risultato positivo nei confronti del sistema universitario italiano, soprattutto per la facilità di iscrizione e anche per la possibilità di essere accettati.

Gli aspetti meno brillanti dell'università italiana, secondo l'indagine in esame, riguardano le tasse di iscrizione, ritenute più alte che nei loro paesi e l'offerta di attività culturali.

Sempre sulla base dell'indagine in argomento la condizione degli studenti esteri all'interno delle facoltà italiane risulta essere positivo anche se, di certo, l'Italia

deve compiere ulteriori passi in avanti prima di arrivare ad una piena e riuscita integrazione sociale e per essere, quindi, considerato un vero paese interculturale.

BIBLIOGRAFIA

ANTISERI D., *L'università italiana*, Rubettino, Catanzaro, 1998.

ARMSTRONG J. A., *The European Administrative Elite*, Princeton, Princeton University Press, 1973.

ARNALDI G., (a cura di), *Le origini dell'Università*, Bologna, Il Mulino, 1974.

ASHBY E., *Universities British, Indian African*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966.

BALDUZZI R., *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Relazione al Convegno "Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione", Università degli studi di Trento, 2003.

BARAIZE F., *L'entre de enseignement supérieur dans le contrats de plan Etat Région: la mise en réseau de la décision universitaire*, in GAUDIN G. P., *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996.

BARETTONI ARLERI A., D'ADDONA G, DI RUSSO M., MATARAZZO F., *L'autonomia finanziaria e contabile delle Università*, Torino, Minerva Medica, 1990.

BECHER T., KOGAN M., *Process e structure in Higher education*, II ed., London, Routledge, 1992.

BELLOMO M., *Saggio sull'università nell'età del diritto comune*, Roma 1999.

BENDER T., (a cura di), *The University and the city: from medieval origins to the present*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

BERDHAL R. O., *British Universities and the State*, London, Cambridge University Press, 1959.

BERDHAL R., *Academic freedom, autonomy and accountability in British universities*. *Studies in Higher education*, 15, 2, 1990.

BERDHAL R. O., *Universities and Government in the 21st Century: The US experience*, in BRAUN D., MERRIEN F. X., (a cura di), *Towards a New model of Governance of Universities? A comparative view*, London, Jessica Kingsley, 1999.

BERLINGUER L., *L'autonomia universitaria tra legge Casati e la riforma Gentile, Prime considerazioni*, in ASCHERI M., *Scritti di storia del diritto offerti dagli allievi a Domenico Maffei*, Padova, 1991.

BERREVIN R., MUSSELIN C., *Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation: le cas de l'équipement et de l'enseignement Superior*, *Sociologie du Travail*, n. 4, 1996.

BERTI D., *Della libertà di insegnamento e della legge organica sull'istruzione pubblica*, in *Rivista italiana*, 1850.

BIANCO L., *Stato e funzionari nella Francia del settecento: gli "ingénieurs des ponts et chaussées"* (Annali dell'Istituto storico italo-germanico. Monografie 14), Bologna 1991.

BIENAYME A., *L'université dans le filets de la politique*, in *Chroniqués de la Société d'Etudes et de Documentation Economique, Industrielles et Sociales*, Settembre, 1986.

BIENAYMÉ A., *Deux millions d'étudiants en l'an 2000: que demande la France de l'enseignement supérieur?* in *Cahiers de l'Université Paris IX Dauphine*, n. 152, Paris Université de Paris IX Dauphine, Mimeo, 1987.

BONHOTAL, J. P., *L'organisation budgétaire, financière et comptable dans l'enseignement supérieur*, A.J.D.A., 1989

BOWEN J., *Storia dell'educazione occidentale*, vol. III, Milano, Mondadori, 1983.

BRANCASI A., *Il bilancio e la gestione finanziaria*, in *Atti del Convegno internazionale "La struttura dell'Università in Europa. L'assetto amministrativo contabile tra pubblico e privato"*. Università degli studi di Ferrara, a cura di, Di PIETRO A., MASTRAGOSTINO F., Ferrara, 1991.

BUGLIONE E., *Valutazione della funzionalità delle istituzioni universitarie: i casi di Regno Unito e Francia, L'amministrazione universitaria*, a cura di FINOCCHI R., Bologna, Il Mulino, 1993.

CAMMELLI M., MERLONI F., *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*. Quaderni di Astrid, Il Mulino, Bologna, 2006.

CAPANO G., *La politica universitaria*, Bologna, Il Mulino, 1998.

CAPANO G., *Le politiche pubbliche in Italia. La politica universitaria*, Bologna, Il Mulino, 1998.

CAPANO G., *L'università in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000;

CASSESE S., *La nuova disciplina amministrativa e contabile nelle università*, in *Foro it.*, V, 1990.

CASSESE S., *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it.*, V, 1993.

CASSESE S., *L'istituzione del ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*, in *Foro it.*, 1989, V.

CASSESE S. e Mura A., *Commento agli art. 33-34*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, Zanichelli, 1976.

CASSESE S., *L'Università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell'Europa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1990.

CASSESE S., *Discussioni sull'autonomia universitaria*, in *Il Foro Italiano*, maggio 1990, V.

CASSESE S., *L'autonomia universitaria all'estero e i modi per assicurarla in Italia*, in BALESTRACCI D., MIRRI M. (a cura di), *Università oggi: L'avvio di una fase costituente*, Milano, 1991.

CASTORINA E., *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano, Giuffrè, 1992;

CARSWELL, J., *Government and the Universities in Britain: programmed and performance 1960-1980*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

CATALANO A., *Autonomia e democrazia degli organi universitari*, in *Foro amm.*, 1976.

CATALANO G., a cura di, *L'organizzazione e la gestione degli acquisti di beni e servizi nelle università. Le prime esperienze di "e-procurement"*, Il Mulino, Bologna, 2004.

CATALANO G., SILVESTRI P., *Regolazione e competizione nel sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento*, in FABBRI D., FIORENTINI G., a cura di, *Regolamento e finanziamento dei servizi pubblici*, Roma, Carocci, 1999.

CAVALLINI CADEDDU L., *L'autonomia delle università. Aspetti finanziari e contabili*, Giappichelli, Torino, 1998

CHEVAILLIER, T., *Moving Away from Central Planning: using contracts to steer higher education in France*, in *European Journal of Education*, Vol. 33, n. 1, Carfax, Basingstoke, 1998.

CLARK B. R., *The higher education system*, Berkeley, University of California Press, 1983.

COHEN E., *Le financement des universités : Investir plus et mieux*, in *Conference "Enabling European higher education to make its full contribution to the knowledge economy and society"*, European Commission, 1995.

Committee of Vice-Chancellor and Principals and University Funding Council, *University Management statistics and Performance Indicators in the UK*, London, 1990.

COMMISSIONE EUROPEA, *The Role of Universities in the Europe of the Knowledge*, Bruxelles, 2003.

Committee of Vice-Chancellors and Principals of University of the United Kingdom, *Report of the Steering Committee for efficiency studies in Universities*, London, 1986.

CONRATHS B., EDWARDS K., FELT U., SHENTON G., *Managing university autonomy*, Bologna, Bonomia University Press, 2003.

CORPACI A., *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro it.*, V, 1993.

COUSIN V., *Difesa dell'università e della filosofia*, in BONVECCHIO C., *Il mito dell'università*, Bologna 1980.

CRISAFULLI V., *Autonomia e libertà nella scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1965.

CROZIER M., *L'évaluation des performances pédagogiques des établissements universitaires*, in *La documentation française*, 1999.

CUOMO G., *La Libertà dell'insegnamento, (rassegna di legislazione 1618-1918)*, in IACCARINO C. M., (a cura di), *L'istruzione e il culto, Atti convegno*

celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, 1967.

DAALDER H., SHILS E., *Universities, Politicians and Bureaucrats*, Cambridge University Press, 1982.

DAHLLOF U., HARRIS J., SHATTOCK M., STARAPOLÌ A., VELD R., *Dimensions of evaluation in higher education*, in *Higher education Policy Series*, n. 13, Jessica Kingsley, London, 1991.

D'ATENA A., *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 1991.

DAUMARD, P., *Evaluations et management public: le cas des universités*, in *Politique et management public*, 1990

D'AURIA G., *I controlli*, in CASSESE S., FRANCHINI C., a cura di, *L'amministrazione pubblica in italiana*, Bologna, Il Mulino, 1994

DEARLOVE J., *Governance, Leadership, and Change in universities*, Paris, UNESCO-International Institute for Educational Planning, 1995.

De TURA A., *L'autonomia delle università statali*, Padova, Cedam, 1992;

DI DOMIZIO M., *L'università italiane, lineamenti storici*, Milano, 1952.

DI PIETRO A., MASTRAGOSTINO F., (a cura di), *La struttura dell'università in Europa. L'assetto amministrativo contabile pubblico e privato*, Centro stampa dell'Università di Ferrara, 1992.

DICEY, A. V., *Introduction to the study of the law of the constitution*, London, 1931.

FAURE E., *Philosophie d'une réforme*, Paris, Plon, 1969.

FELOUZIS G., *Les mutations actuelles de l'université*, Paris, Puf, 2003.

FERRARA L., *Le università "libere": enti pubblici di dubbia costituzionalità o enti privati autorizzati?*, in *Giur. cost.*, 1993.

FICI L., *Il controllo di gestione negli atenei: dalla valutazione al governo aziendale*, Milano, Franco Angeli, 2002.

FINOCCHI R., *Le Università*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo speciale*, tomo secondo, Milano, 2000.

FINOCCHI R., *Dal controllo di legittimità finanziaria alle valutazioni sulla funzionalità della gestione*, in MASTRAGOSTINO F., DI PIETRO A., a cura di, *La struttura dell'università in Europa*, Atti del convegno tenuto a Ferrara il 20 maggio 1991, Centro stampa università di Ferrara.

FINOCCHI R., FIORENTINO A., MARI A. (a cura di), *Gli statuti delle Università*, Giuffrè, Milano, 2000.

FORLENZA O., *La riforma del pubblico impiego: il rapporto di lavoro nella p. a.; le nuove competenze del giudice ordinario e amministrativo alla luce del D.lgs. 31 marzo 1998*, Milano, Il sole-24 ore, 1999.

FREMONT A., *Les universités françaises en mutation, la politique publique de contractualisation*, Paris, La documentation française, 2004.

FRÉMONT A., HÉRIN R., JOLY J., *Atlas de la France universitaire*, Paris, La Documentation française, 1992.

FRIEDBERG E., MUSSELIN C., *The Academic profession in France*, in CLARK B. R., a cura di, *The Academic Profession. National, Disciplinary and Institutional Setting*, Berkeley, University of California press, 1987.

FRIEDEBERG E., MUSSELIN C., *Le gouvernement des universités, perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 1992.

FULTON O., *Access to the Higher education, Programme of study into the future of the higher education*, Volume 2, London, Society for research into higher education, 1991.

GARITO M. A., *L'università in Europa*, ERI-Edizioni Rai, Torino, 1983.

GASPARRI W., *Università degli studi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, Utet, 2000.

GASPARRI P., *L'autonomia didattica ed amministrativa degli enti di istruzione*, in IACCARINO C. M., (a cura di), *L'istruzione e il culto (Atti convegno celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione)* 1967.

GASPARINI CASATI V., *Autonomia e governance degli atenei*, in *Studi in onore di F. Cuocolo*, Milano, 2005.

GAUDIN G. P., *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996.

GIANNINI, voce *Autonomia pubblica*, *Enc. Dir.*, Vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959.

GIARDA P., *L'insegnamento universitario in Italia: l'autonomia universitaria*, relazione presentata al convegno "L'insegnamento universitario in Italia", Accademia dei Lincei, Roma, 1999.

GRASSI M., STEFANI E., *Il sistema universitario italiano, normativa e operatività*, Cedam, Padova, 2007.

GORI E., *Il finanziamento del sistema universitario: un'analisi critica della legge 537/1993*, in *L'azienda Università*, a cura di STRASSOLDO M., ISEDI, Torino, 2001.

GUARINO G., *Sulla utilizzazione di modelli differenziati nella organizzazione pubblica*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1970.

HEFCE (Higher Education Funding Council of England), *Promoting Quality and Opportunity*, Bristol, HEFCE, 1993.

HEFCE (Higher Education Funding Council for England) *Academic staff: Trends and projection*, issues paper, ottobre 2002, 43.

HENKEL M., KOGAN M., *Policy changes and the academic profession in England*, in *European review* 6, 4, 1998.

Informations sur le financement et les effectifs de l'Enseignement Supérieur, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, ottobre 2004.

INCIYAN E., *Les universités à l'abandon*, in *Le monde de l'éducation*, Aprile, 1988; DURAND PRINGBORGNE C., *Evolution et juridification de l'enseignement superior en France*, in *European Journal of Education*, 23 (1-2), 1998.

Jarrett Report, *Report of the Steering Committee for Efficiency Studies in Universities*, London, 1985.

JARVIS P., *Universities and corporative Universities*, Kogan, London, 2001.

JONGBLOED B., KOELMAN J., *Funding mechanism for Higher education: a five country based survey with special references to performance based funding approaches*, Enschede, CHEPS, 1993.

KAMEN H., *L'Europa dal 1550 al 1700*, III ed., Bari, La Terza, 1991.

KANT I., *Der Streit der Fakultäten*, Berlin, 1798.

KARADY V., *Il dualismo del modello di istruzione superiore in Francia e la riforma delle facoltà di lettere e scienze*, in *L'università tra Otto e novecento: i modelli europei e il caso italiano*, (a cura di) PORCIANI I., Napoli, Jovene 1994.

KERR C., *Un periodo difficile per le università: il contrasto fra il patrimonio della tradizione e gli imperativi moderni*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 1987.

KERR C., *The Uses of the University*, trad. it. *A che serve l'Università?*, Roma, Armando, 1969.

KERR C., *The Encyclopedia of Higher Education*, I, (a cura di) Clark B. R., Neave G., Oxford, Pergamon Press, 1992.

KOGAN M., *Educational Policymaking. A study of interest groups and Parliament*, London, 1975, Allen and Unwin.

KOGAN M., *Managerialism in Higher Education*, nel volume a cura di LAWTON D., *The Education Reform Act; choice and control*, London, Hodder and Stoughton, 1989.

LEVY-GARBOUA L., *Les demandes des étudiantes ou les contradictions de l'université de masse*, in *Revue française de sociologie*, VII, 1976.

LEVILLAIN P. *L'università francese: dall'età d'oro alla rivoluzione del 1968*, in (a cura di) Stracca L., *L' università e la sua storia*, Torino, ERI, 1979.

LIARD L., *L'enseignement supérieur en France, 1789-1889*, Paris, Armand Colin et Compagnie, 1988.

LODER C., *Quality Assurance and Accountability in Higher Education*, London, Kogan Page, 1990.

LOSITO B., SCALERA V., *Progetto pilota europeo: la valutazione della qualità dell'istruzione*, Relazione finale, CEDE, Roma, 1998.

LUZZATO G., *La scuola italiana dall'università ai giorni nostri*, Firenze, La Nuova Italia, 1990.

LUZZATO G., *L'università del 2000*, La Nuova Italia, Firenze, 2000.

MACLURE S., *Education Reformed*, London, Hodder and Stoughton, 1989.

MANEGOLD K. H., *Universität, Technische Hochschule und Industrie*, Berlino, 1970.

MARI A., *Organizzazione e funzionamento delle Università*, Giornale di diritto amministrativo, diretto da CASSESE S., Ipsoa, 2005.

MARI A., *Lo statuto universitario nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993.

MARTINI F., *Le università*, in *Nuova antologia*, Roma, 1984.

MATTEUCCI N., *Università e potere. Le basi culturali per la riforma dell'Università*, in *Il Mulino*, marzo-aprile 1978, n. 256.

MATTIONI A., *L'art. 33 della costituzione: due ipotesi di integrazione*, in *Pol. Dir.*, 1996.

MAZZAROLLI L., *Il principio costituzionale di autonomia universitaria alla luce della recente evoluzione normativa*, in *Dir. Amm.* 1997.

MAZZIOTTI Di CELSO M., *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. soc.*, 1980.

MERLONI F., *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentali*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 2004.

MERLONI F., (a cura di) *Il Ministero e l'autonomia delle Università e della ricerca*, Bologna, Il Mulino, 1989.

MERLONI F., *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca*, in *Foro it.*, V, 1989.

MIDIRI F., *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico ed autonomia funzionale*, Giappichelli, Torino, 2004.

MIGNONE C., *L'osservanza delle norme di stato giuridico come limite all'autonomia statutaria delle università*, in *Dir. amm.*, 1994.

MINELLI E., TURRI M., REBORA G., *Il valore delle università. La valutazione della didattica, della ricerca, dei servizi negli atenei*, Milano, Guerini, 2002.

MINOT J., *Histoire des universités française*, Collection Que sais-je?, Paris, PUF, 1991.

MIOZZI U. M., *Lo sviluppo storico dell'università italiana*, Firenze, Le Monnier, 1993.

MODUGNO F., *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. soc.*, 1978.

MOMMSEN T., *“Wissenschaft als Großbetrieb”*, in *Das wissenschaftliche Regiment unter König und Kaiser Wilhelm*, in *“Sitzungsberichte der Preußischen Akademie der Wissenschaften”*, 1888.

MOORE G., *University financing*, in *Higher education quarterly*, n. 1, 1989.

MORETTI M., *La questione universitaria a cinquant’anni dall’unificazione. La commissione reale per il riordino degli studi superiori e la relazione Ceci*, in *L’università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, (a cura di), PORCIANI I., Napoli, Jovene, 1994.

MORLICCHIO V., MACCHIAROLA C., *I nuovi statuti delle università italiane*, Sorrento, Di Mauro, 1995.

MORRIS A., SIZER J., *Resources and Higher education, Programme of Study into to the future of Higher Education*, volume 8, London, Society for research into Higher Education, 1982.

MUSSELIN C., *Autonomie des universitaires*, in BOURDONCLE R., DEMAILLY L., *Les professions de l’éducation et la formation*, Villeneuve d’Ascq, Septentrion, 1998.

NEAVE, G., *The reform of French higher education, or the Ox and the Toad: a fabulous tale*, in NEAVE, G., VAN VUGHT, F., *Prometheus Bound. The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*, Pergamon Press, Oxford, 1991.

OWEN T., *The University Grants Committee*, in *Oxford Review of Education*, 1980.

PALETTA A., *Il governo delle università*, il Mulino, Bologna 2004.

PALETTA A., *Sistemi di finanziamento e governo delle università. Il caso italiano comparativamente ad altri sistemi nazionali*, in MATTEUZZI MAZZONI L. (a cura di), *Governo economico e sistemi di controllo nelle università*, Padova, Cedam 2002.

PALADIN L., *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, 1988.

PEREZ J., *Situacion de la Universidad en France*, in *Reflexion Universitaria*, Salamanca, 1979.

PIOVANO G., *La libertà di insegnamento*, Monza, 1909.

POGGI A. M., *Il caso dell'autonomia universitaria: la costruzione di un effettivo modello di autonomia di un soggetto pubblico*, in *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli*, (a cura di) PIZZETTI F., BARDUSCO A., Milano, Giuffrè, 1998.

POGGI A. M., *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001.

PIOVANI P., *Morte (e trasfigurazione?) dell'Università*, Napoli, Guida, 1969.

PIZZITOLA A., *Autonomia e necessità alle origini delle università contemporanee*, in *Cento anni di università, L'istruzione superiore in Italia dall'unità ai giorni nostri*, (a cura di) De VIVO F. GENOVESI G., Edizioni scientifiche italiane, *Atti del III Convegno Nazionale, Padova 9-10 novembre 1984*

POLLARD A. F., *The History of England from the accession of Edward VI to the death of Elizabeth (1547-1603)*, London, Longman, 1910.

POTOTSCHNIG U., *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971.

PRATT J., BURGESS T., *Polytechnics: a report*, London, Pitam, 1974.

PECRESSE V., *La réforme des universités: d'une refondation à l'autre*, in *Université et Reformes*, ENA, Mars 2008, n. 379, pp. 6.

PRODI P., *Università e città nella storia europea*, in *Il Mulino*, maggio-giugno 1988.

Problemi di riforma del sistema universitario in U.S.A. e in alcuni paesi europei, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 1982, Quaderno n. 6;

REBORA G., *Gli obiettivi della valutazione: miglioramento della qualità, trasparenza delle informazioni, efficienza ed efficacia dei processi*, in *La valutazione: un indispensabile strumento di garanzia e governo*, a cura di CASCIOTTI T., Roma, CRUI, 2003

REGINA G. , *L'Anglicanesimo Panorama storico e sintesi dottrinale* , Ed. Paoline, Roma, 1957.

Relazione fatta a S. M. il 13 novembre 1859 dal Ministro sul riordinamento della pubblica istruzione, in *Collezione celerifera delle leggi*, 1859.

Relazione e progetto di legge per il riordino dell'istruzione superiore presentato dal Senatore Matteucci nel 1861, in Matteucci C., *Raccolta di scritti vari intorno all'istruzione pubblica*, v. I, Istruzione superiore, Prato, 1867.

ROBBINS L., *Higher education, Report of the Committee on higher education*, HMSO, Cmnd 2154, 1963.

ROTHBLATT S., *The diversification of higher Education in England*, in JARAUSCH K.H., *The transformation of higher learning 1860-1930*, Stuttgart 1983.

RUSCIANO M., *Autonomia universitaria: l'organizzazione e il personale*, in *Quale università?, I problemi della autonomia*, (a cura di) TESSITORE F., ESI, Napoli, 1997.

SACCOMANNO A., *Università e istruzione tra liberalismo e fascismo*, in *Politica del diritto*, 1989.

SANDULLI A.M., *L'autonomia delle università statali*, in *Annali triestini, Studi in onore di Cosattini*, Trieste, 1949.

SCARLATO R., *L'autonomia finanziaria delle università*, in *Nord sud*, 1995.

SCHIERA P., *Modelli di università nell'Ottocento europeo: problemi di scienza e di potere*, in, *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, (a cura di) PORCIANI I., Napoli, Jovene, 1994.

SCOTT, P., *The crisis of the university*, London, Croom Helm, 1984.

SCUDIERO M., *Autonomia universitaria: i principi costituzionali*, in *Quale università?, I problemi della autonomia*, (a cura di) TESSITORE F., ESI, Napoli 1997.

SHATTOOCK M., *The creation of a University system*, Oxford, Blackwell, 1996.

SHATTOCK M., *The UGC and Standard*, a cura di MOODIE G., *Standards and criteria in Higher Education*, Open University Press, 1988.

SHINN T., *Savoir scientifique et pouvoir social, l'Ecole polytechnique, 1794-1914*, Parigi, 1980.

SILVESTRI G., *Questioni vecchie e nuove sull'autonomia universitaria*, Conferenza dei Rettori, 2005.

SIZER J., *A critical examination of the events leading up to the UGC Grant letters dated 1 July 1988*, in *Higher Education*, 1988.

SORACE D., *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 1996.

SORACE D., *L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo, una lettura critica*, in AA.VV., *Modelli di Università in Europa e la questione dell'autonomia*, Torino, Fondazione Agnelli, 1996.

SPAVENTA S., *La questione dell'autonomia universitaria venticinque anni fa*, in *La Voce*, I, 19 agosto 1909.

STARAPOLI A., *L'insegnamento superiore in Europa. Il modello Francese*, in AA.VV., *Modelli di Università in Europa e la questione dell'autonomia*, Torino, Fondazione Agnelli, 1996.

STARAPOLI A., *The Comite National d'Evaluation: Preliminary Results of a French Experiment European*, in *Journal of Education*, v. 22 n. 2, 1987.

STASSEN M., (a cura di), *Insegnamento superiore nella Comunità europea, Guida allo studente*, Bruxelles, 1981.

STEWART W. A. C., *Higher education in post war Britain*, London, Macmillan, 1989.

STRASSOLDO M., *La struttura di governo e la gestione universitaria*, in *L'azienda università*, a cura di STRASSOLDO M., ISEDI, Torino, 2001.

Sullo stato delle Università italiane, La carta dei doveri e dei diritti nell'anno del cambiamento, Conferenza dei Rettori, (CRUI), Marzo 2001.

TALAMANCA A., *Libertà della scuola, libertà nella scuola*, Cedam, Padova, 1975.

TORCIVA S., *L'autonomia dei dipartimenti universitari. Un'analisi economico aziendale*, Torino, Giappichelli, 2003.

TEICHLER U., *The Federal Republic of Germany*, in CLARK B. R. (a cura di) *The school and the university*, Berkeley, University of California Press., 1985.

VERGER J., *Histoire des universités en France*, Toulouse, Editions Privat, 1986.

VAN VUGHT F. A., *Autonomy and accountability in government university relationship*, in SALMI J., VERSPOOR A. M., (a cura di), *Revitalizing higher education*, Oxford, IAU Press by Pergamon, 1994.

VOLPE I., *L'impiego pubblico: commento al D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (mod. con L. 15 luglio 2002, n. 145): norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2003.

VON HUMBOLDT W., *Università e umanità*, Napoli, Guida, 1970.

VON HUMBOLDT W., *“Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin”*, in MÜLLER E., *Gelegentliche Gedanken*, 1809.

WASSER H., *Changes in the European University: from traditional to Entrepreneurial*, in *Higher Education Quarterly*, 44, Oxford, Blackwells, 1990.

WATSON D., *Managing strategy*, Buckingham, Open University Press, Weick K. E., 2000.

WILLIAMS G., *Higher Education*, a cura di FLUDE M., HAMMER M., *The Education Reform Act 1988*, London, The Flamer Press, 1990.

WILLIAMS G., *Changing patterns of Finance in Higher education*, Buckingham, Open University Press, 1992.

WILLIAMS J. D., *Gran Bretagna, problemi dell'autonomia*, in AA.VV., *Modelli di Università in Europa e la questione dell'autonomia*, Torino, Fondazione Agnelli, 1996.

WILLIAMS L., *Overseas students in the United Kingdom: some recent developments*, in *Higher Education Quarterly*, 41 (2), 1987.

WOODING S., GRANT J., *Assessing research: the researcher view*, Santa Monica, California, Rand, 2003.

WRIGHT V., *The administration of British universities: the managerial impact of recent developments*, Riv. trim. Dir. Pub., n. 3, 1989.

WRIGHT V., MAXX F., *Les universités britanniques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1973.

ZULIANI A., *Fonti di finanziamento della ricerca in Italia, Tre studi di caso*, Firenze, Ist. Doc. Giur., 1998.